Évolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés

SEPTEMBRE 2018

Olivier **LE GALL**
Hadrien **HADDAK**
Olivier **JAPIOT**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRES DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

N° 2018-M-045-03

RAPPORT

ÉVOLUTION DE LA RÉGULATION DU SECTEUR DES JEUX D'ARGENT ET DE HASARD EN LIEN AVEC LE PROJET D'OUVERTURE DU CAPITAL DE LA FRANÇAISE DES JEUX À DES INVESTISSEURS PRIVÉS

Établi par

OLIVIER LE GALL
Inspecteur général des finances

OLIVIER JAPIOT
Conseiller d'État[1]

HADRIEN HADDAK
Inspecteur des finances

- SEPTEMBRE 2018 -



[1] Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas les positions du Conseil d'État.

SYNTHÈSE

Les jeux d'argent et de hasard sont, par un principe affirmé par le législateur dès le XIXe siècle, interdits en France. Seuls sont autorisés certains jeux par dérogation exprès. Dans les faits, ces dérogations ont été successives et nombreuses. Les jeux de loteries de la Française des jeux (FDJ), les paris hippiques du Pari mutuel urbain (PMU), les jeux de casinos dans certains établissements de jeux, en général situés dans des villes thermales ou balnéaires, les pronostics sportifs ont été progressivement autorisés mais gérés par des opérateurs monopolistiques. La loi du 12 mai 2010 a constitué une évolution majeure dans la politique des jeux en France. Les jeux en ligne (paris sportifs, hippiques et poker –mais pas les machines à sous en ligne[1] ni les autres jeux de cercle) ont été ouverts à la concurrence[2] pour les opérateurs obtenant un agrément d'une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Les objectifs transversaux de la politique de jeux ont également été explicités :

- prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;
- assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;
- prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

Depuis lors, le secteur des jeux d'argent et de hasard en France a connu une croissance globale significative pour atteindre un total annuel de mises de l'ordre de 45 Mds€. Ces évolutions sont néanmoins assez contrastées d'un segment de jeux à l'autre. Si les loteries traditionnelles arrivent à maturité, les jeux de grattage connaissent une croissance forte. Les casinos ont vu une baisse sensible de leur activité, comme les paris hippiques dans le réseau de points de vente du PMU. Les opérateurs de jeux en ligne bénéficient de la dynamique des paris sportifs. D'une manière générale, et sans exagérer ce phénomène, le développement des usages numériques emporte des évolutions profondes du secteur, notamment une convergence des canaux de distribution entre le « en ligne » et le « en dur » (les points de vente de la FDJ et du PMU sous droits exclusifs) au profit d'une digitalisation généralisée.

La régulation demeure, malgré les avancées de la loi du 12 mai 2010, fragmentée et d'intensité inégale selon les secteurs. Les droits exclusifs de la FDJ et du PMU sont régulés par le ministère du budget et, pour sa compétence sectorielle, le ministère de l'agriculture. Ceux-ci ne disposent, en dépit d'une vigilance indéniable, que d'une faible capacité de contre-expertise. La régulation des casinos et clubs de jeux qui est de la responsabilité du ministère de l'intérieur et qui s'appuie sur les services de police du Service central des courses et jeux (SCCJ), présente des marges de progression en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de prévention du jeu excessif. Enfin, l'ARJEL pour les jeux en ligne, présente la régulation la plus complète et la plus capable sur le plan technique, malgré certains points d'amélioration identifiés.

[1] Qui sont particulièrement addictives.

[2] La Française des jeux conserve le monopole des jeux de loteries en ligne.

Le Gouvernement a formé le projet d'ouvrir le capital de la Française des jeux (FDJ) à des investisseurs privés. L'État ne conserverait à terme qu'une part minoritaire du capital. Dans cette hypothèse, le rôle de co-régulateur de fait assuré par la FDJ s'affaiblira fortement. Cette ouverture du capital pourrait donc avoir des conséquences sur l'addiction au jeu qu'il faut prévenir. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne impose qu'en l'absence de mise en concurrence des droits exclusifs de la FDJ concomitante à l'ouverture du capital, l'opérateur soit placé sous le contrôle étroit de l'État. Le cumul des mesures proposées vise à assurer la conformité à cette jurisprudence du cadre légal français après l'ouverture du capital de la FDJ.

Dans le sillage des évolutions engagées, l'opération de cession est l'occasion de parachever la réforme de 2010 par l'institution d'une régulation multisectorielle cohérente et rigoureuse.

* * *

Il est proposé de confier la régulation et la surveillance du secteur des jeux d'argent et de hasard à une autorité administrative indépendante unique qui :

- absorberait les compétences de l'ARJEL ;
- prendrait en charge les actes de régulation individuels dévolus aujourd'hui aux ministères chargés du budget et de l'agriculture ;
- aurait une compétence limitée, pour les casinos et les clubs de jeux, au suivi de leurs plans de lutte contre le blanchiment d'argent et de prévention du jeu excessif.

L'instance directionnelle de l'Autorité serait un Collège unique, siégeant en deux formations selon qu'il traite des droits exclusifs ou d'autres affaires. Le Collège intégrerait des commissaires du Gouvernement avec voix consultative. Dans sa formation « droits exclusifs », le Collège pourrait accueillir des membres à voix délibérative supplémentaires. Une commission des sanctions distincte, sans préjudice de la compétence de la Commission nationale des sanctions s'agissant du blanchiment de capitaux, s'y adjoindrait.

En termes fonctionnels, la future Autorité capitaliserait sur les contrôles, l'expérience et les personnels de l'ARJEL. Des contrôles et modalités d'information spécifiques aux activités sous droits exclusifs devraient être mis en place, notamment un contrôle de second niveau des opérateurs monopolistiques complété par des pouvoirs d'inspection sur place. Le SCCJ conserverait sa pleine autonomie et conduirait ses enquêtes administratives pour le compte de l'Autorité pour les affaires entrant dans le champ de compétence de cette dernière.

L'Observatoire des jeux, chargé d'éclairer les décideurs et le public sur la politique des jeux d'argent, en particulier en réalisant des études, aujourd'hui rattaché budgétairement aux ministères économiques et financiers le serait à la future Autorité tout en conservant son indépendance éditoriale. La Commission des jeux sous droits exclusifs, qui fournit des avis au ministre chargé du budget, serait supprimée. Un comité interministériel des jeux d'argent et de hasard serait institué pour évaluer et adapter périodiquement la politique des jeux. De manière générale, la coopération et l'échange d'information entre l'Autorité et d'autres services devraient être prévus explicitement.

S'agissant de son action de régulation, l'Autorité serait comptable des quatre objectifs de la politique des jeux prévus par la loi de 2010, ce qui signifie notamment qu'elle devrait veiller à éviter toute déstabilisation des filières concernées. La régulation des monopoles devrait rechercher la canalisation efficace de la demande de jeux tout en assurant une surveillance rigoureuse des opérateurs. Il reviendrait au Gouvernement de fixer le cadre réglementaire et à l'Autorité de prendre tous les actes courants de régulation, individuels ou collectifs. Le ministre chargé du budget et, pour sa compétence sectorielle, le ministre chargé de l'agriculture, disposerait en particulier de pouvoirs réglementaires pour :

- définir le cadre de l'offre autorisée de jeux sous droits exclusifs ;

- déterminer les planchers et plafonds des taux de retour aux joueurs[3] (TRJ) des jeux sous droits exclusifs (et des paris en ligne) ;
- fixer des règles en matière de nombre de points de vente sur le territoire national pour la FDJ et le PMU.

Les pouvoirs de régulation de l'Autorité serait encadrés par ces dispositions. Elle autoriserait chaque nouveau jeu, homologuerait son règlement particulier, fixerait les niveaux de TRJ, autoriserait après avis conforme du SCCJ l'implantation d'un nouveau point de vente. Le ministre chargé du budget (et le ministre chargé de l'agriculture pour les jeux hippiques) pourraient homologuer les lignes directrices et les délibérations à caractère règlementaire adoptées par le Collège de l'Autorité selon une règle d'approbation tacite après un mois.

Un accroissement des pouvoirs de régulation, notamment en matière de lutte contre l'addiction, est fortement recommandé, en particulier afin de garantir le contrôle étroit de l'État requis par la jurisprudence européenne. L'Autorité approuverait ainsi les programmes de jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU, ainsi que les programmes de lutte contre le blanchiment et l'addiction de tous les opérateurs de jeux. Elle sanctionnerait leur non-respect. Elle disposerait d'une compétence pour établir une stratégie globale et pluriannuelle de lutte contre le jeu excessif, déclinée en lignes directrices annuelles, pour amener les opérateurs à développer progressivement une obligation de résultats. L'Autorité sanctionnerait les opérateurs ne s'y soumettant pas.

Des pouvoirs spécifiques sont aussi à prévoir à l'égard de la FDJ pour permettre à l'Autorité de s'opposer aux nominations, aux renouvellements ou à la poursuite du mandat des dirigeants exécutifs et membres du conseil d'administration sous certaines conditions. L'Autorité pourrait s'opposer à la poursuite du mandat du Président-directeur général en cas de manquement d'une particulière gravité de l'entreprise à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment et de lutte contre le jeu excessif et le jeu des mineurs. Le contrôle économique et financier de l'État pourrait être maintenu et complété par un commissaire du Gouvernement.

La détermination du calendrier des courses ou réunions de courses hippiques françaises et étrangères autorisées en tant que support de paris hippiques devrait continuer d'impliquer prioritairement les sociétés mères de courses, disposant d'une mission de service public d'amélioration de la race chevaline. Toutefois, pour fournir une garantie supplémentaire à l'intégrité des compétitions et pour permettre de protéger l'intérêt des parieurs, il est proposé que le pouvoir d'approbation du calendrier de courses support de paris, en dur comme en ligne, soit transféré à l'Autorité.

Enfin, plusieurs autres adaptations du cadre légal et règlementaire des jeux d'argent et de hasard apparaissent indispensables. Sur la forme, la codification des dispositions applicables et l'établissement d'une hiérarchie des normes claires accroîtraient sensiblement la lisibilité du droit des jeux d'argent. Sur le fond, le pouvoir du régulateur en matière de jeux en ligne pourrait être adapté pour simplifier certaines procédures sans diminuer le niveau d'exigence. Le fichier des interdits de jeux, outil puissant mais trop peu mobilisé, pourrait voir sa gestion matérielle confiée à l'Autorité, sans préjudice de la compétence exclusive de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur pour inscrire d'office les joueurs au fichier. L'inscription volontaire de ceux-ci serait facilitée. Un renforcement des règles relatives à la publicité, à la lutte contre le jeu des mineurs et contre l'offre illégale est proposé. Enfin, au vu de la difficulté que présentent aujourd'hui les sites de casinos en ligne, un débat ouvert devrait avoir lieu sur l'opportunité de légaliser ce marché.

[3] Il existe un lien indirect entre le taux de retour aux joueurs et l'addiction. Un taux de retour aux joueurs élevé provoque une hausse de la demande de jeux et permet plus spécifiquement à l'offreur de moduler les caractéristiques du jeu pour le rendre plus attractif.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Par lettre de mission signée le 20 juin 2018, précisée par un courrier complémentaire du 6 septembre 2018, les ministres chargés de l'agriculture, du budget, de l'économie et de l'intérieur ont missionné le Conseil d'État et l'Inspection générale des Finances pour examiner les questions soulevées par la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec l'ouverture du capital de la Française des jeux (FDJ) à des investisseurs privés.

L'évolution de la fiscalité du secteur n'a pas été incluse dans le champ de la mission par les ministres et fera l'objet d'un traitement spécifique par les administrations compétentes. Il en est de même pour les questions relatives à l'avenir du PMU et de l'institution des courses, qui font l'objet d'une mission distincte, confiée à M. Jean Arthuis, ancien ministre, député européen[4]. Seuls seront évoqués les points qui affectent la régulation transversale du secteur des jeux d'argent et de hasard.

Ces jeux ne constituent pas un « commerce ordinaire », ainsi que l'a rappelé, dans ces termes, le législateur dans l'article 1er de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence du marché des jeux en ligne. C'est une activité très sensible sur les plans de l'ordre public, avec des risques de blanchiment de capitaux, et de la santé publique, avec des risques importants d'addiction. Elle nécessite donc une régulation rigoureuse, dont les lacunes actuelles ont été largement soulignées par la Cour des comptes en 2016 et 2018[5] et le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale en 2017[6].

Dans le contexte de l'ouverture prochaine du capital de la FDJ, la mission propose une réforme globale tendant à unifier et à renforcer la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en clarifiant le cadre législatif et réglementaire.

[4] Lettre de mission du Premier ministre du 17 avril 2018.

[5] Rapport d'octobre 2016 sur la régulation des jeux d'argent et de hasard et rapport de juin 2018 sur l'institution des courses.

[6] Rapport n° 4456 du 8 février 2017 présenté par MM. Juanico et Myard.

1. L'ouverture prochaine du capital de la FDJ doit conduire à parachever les évolutions engagées par la loi du 12 mai 2010

1.1. La loi de 2010 et ses suites ont permis d'avancer vers l'unification de la régulation et une plus grande complétude du cadre légal et réglementaire sans atteindre pleinement cet objectif

1.1.1. Le secteur des jeux d'argent en France repose sur un modèle prohibitionniste constitué d'abord autour d'opérateurs monopolistiques disposant de droits exclusifs

Le régime français des jeux d'argent et de hasard est historiquement prohibitionniste. Le principe d'interdiction des jeux a été édicté par la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries[7] puis codifié, en 2012, à l'article L. 322-1 du code de la sécurité intérieure aux termes duquel « *les loteries de toute espèce sont prohibées* ».

L'interdiction du jeu d'argent et de hasard par le législateur repose sur une double exigence de :

- protection de l'ordre public (lutte contre la fraude et les activités criminelles) ;
- préservation de l'ordre social (protection de la santé publique et des mineurs).

Cette interdiction de principe a été progressivement assortie de dérogations encadrées afin de mieux canaliser la demande de jeu à travers un circuit contrôlé et, autant que possible, de limiter le volume global de jeux disponible sur le territoire tout en réduisant la place du jeu illégal. Un droit spécial des jeux s'est ainsi constitué avec l'édiction de nombreux textes, en particulier :

- la loi du 2 juin 1891 relative aux courses de chevaux ;
- la loi du 15 juin 1907 relative aux casinos ;
- la loi de finances du 16 avril 1930 qui autorise la prise de paris hippiques hors des hippodromes et précède la création du Pari Mutuel Urbain (PMU) en 1931 ;
- la loi de finances du 31 mai 1933 dérogeant à l'interdiction générale des loteries et autorisant le Gouvernement à créer la Loterie Nationale, et le décret n°78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loteries autorisés dont l'article 17 dispose que l'organisation et l'exploitation de ces jeux sont confiées à une entreprise publique constituée sous forme de société anonyme, dénommée La Française des jeux[8] (FDJ) ;
- la loi de finances pour 1985 du 29 décembre 1984 et le décret n°85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs qui confie l'exploitation des paris sportifs dans le réseau physique à la Française des jeux.

Le législateur a estimé que le monopole public constituait le meilleur moyen de prévenir les risques pour l'ordre public et l'ordre social représentés par l'exploitation des jeux d'argent et de hasard.

[7] Le terme *loterie* est entendu juridiquement dans une acception large intégrant tous les jeux d'argent et de hasard présentant les quatre caractéristiques suivantes : une offre publique, faisant naître une espérance de gain, exigeant un sacrifice financier et dont le résultat dépend du hasard.

[8] La Société de la Loterie Nationale et du Loto National (SLNLN), créée en 1979, devient France Loto en 1989 puis la Française des jeux en 1991.

À ce titre, l'offre de jeux de la Française des jeux doit répondre aux trois objectifs suivants spécifiés dans le décret du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés :

- **assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux** et veiller à la transparence de leur exploitation ;
- **canaliser la demande de jeux** dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ;
- **encadrer la consommation des jeux** afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance.

1.1.2. La loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a constitué une évolution majeure dans la politique des jeux en France

Le législateur a tiré les conséquences à la fois des exigences du droit communautaire[9] et du constat de l'existence d'une importante offre illégale en ligne. Dans ce contexte, **ont été ouverts à une concurrence maîtrisée certains secteurs du marché des jeux en ligne** : le pari hippique, le pari sportif et le poker. **Les jeux de casinos en ligne n'ont pas été autorisés** et demeurent illégaux en France au vu de leur particulière dangerosité vis-à-vis des phénomènes de dépendance.

La loi du 12 mai 2010 a également permis de **clarifier les objectifs transversaux de la politique des jeux conduite par l'État**. Cette politique a pour objectif de **limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux** et d'en contrôler l'exploitation afin de :

- prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;
- assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;
- prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

La loi du 12 mai 2010 introduit, dans son chapitre premier consacré aux dispositions relatives à l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard, une interdiction de vendre de jeux d'argent et de hasard aux mineurs (article 5) ainsi que plusieurs restrictions sur les communications commerciales (article 7).

[9] La Commission européenne avait ouvert une procédure d'infraction contre la France, avec notification d'un avis motivé en date du 27 juin 2007, pour absence d'ouverture à la concurrence de son marché des paris sportifs en ligne.

1.2. Le secteur des jeux d'argent et de hasard, compartimenté selon la nature de l'activité, connaît aujourd'hui de profonds bouleversements avec la montée en puissance de la digitalisation

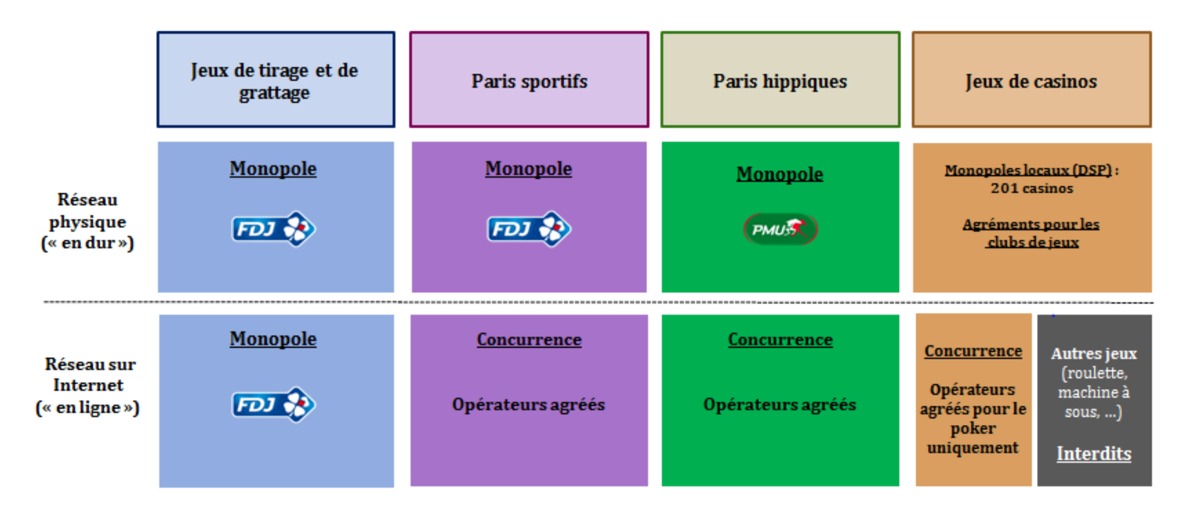
La loi du 12 mai 2010 a ouvert à la concurrence le marché des jeux en ligne, mais elle a maintenu :

- les droits exclusifs de la FDJ sur les jeux de grattage et de tirage, dans le réseau physique et en ligne, ainsi que sur les paris sportifs dans le réseau physique[10] ;
- les droits exclusifs des sociétés de course sur les paris hippiques qui sont opérés sur les hippodromes, ainsi que ceux du PMU dans le réseau physique hors des hippodromes ;
- les monopoles locaux des casinos[11] et des clubs de jeux pour les jeux de casinos dans le réseau physique.

Le secteur des jeux d'argent est organisé selon la nature du jeu, d'une part, et son canal de vente, d'autre part (cf. graphique 1) :

- une exploitation soumise à un régime de droits exclusifs et un régime concurrentiel prévoyant un agrément ;
- une exploitation via un réseau physique (« en dur ») ou sur Internet (« en ligne »).

Graphique 1 : La structuration du marché des jeux d'argent et de hasard en France après la loi du 12 mai 2010



Source : Direction du Budget ; mission.

[10] La notion de « réseau physique », auquel il est parfois fait référence sous le vocable « en dur », désigne les points de vente physiques, par opposition à la vente sur un support virtuel, en ligne.

[11] Délégations de service public (DSP) locales.

Le marché français des jeux d'argent et de hasard a connu une croissance globale depuis 2010. Les mises ont augmenté de 13,5 % entre 2010 et 2016 pour atteindre près de 45 Mds€ par an. Le produit brut des jeux (PBJ)[12] total a progressé plus rapidement encore sur la période 2010 - 2016 avec une hausse de 17 %. **Les évolutions s'avèrent toutefois assez contrastées selon les segments de jeux et les opérateurs (cf. Annexe I)** :

- l'activité de paris hippiques marque une décroissance préoccupante, en se concentrant sur un nombre de joueurs de plus en plus réduit, surtout dans le réseau physique ;
- les casinos ont connu une baisse sensible de leur activité entre 2010 et 2015 ;
- si les jeux traditionnels de loteries comme les jeux de tirage (loto) ou de points de vente (Amigo) sont arrivés à maturité, les jeux de grattage connaissent en revanche une croissance forte ;
- quant aux opérateurs en ligne, leur activité est portée à la hausse par le développement vigoureux des paris sportifs.

Le développement des usages numériques emporte, par ailleurs, des évolutions profondes du secteur. La croissance des paris sportifs est dorénavant portée par le canal digital alors que les paris sportifs en points de vente connaissent une croissance quasi-nulle. La convergence entre le « en dur » et le « en ligne » s'accentue via la numérisation des points de vente (bornes numériques) et le développement d'applications mobiles de préparation des paris à distance qui sont ensuite enregistrés auprès d'un détaillant dans un point de vente « en dur ». La distinction légale retenue par la France semble perdre progressivement sa pertinence. **Cette convergence des canaux de distribution, au profit d'une digitalisation généralisée, ne doit toutefois pas être exagérée à ce stade**. Pour le PMU comme pour la Française des jeux, les mises digitales ne représentent que 10 % environ des mises totales en 2017 mais leur croissance annuelle en fait un canal de plus en plus stratégique pour le développement de leur activité.

1.3. En dépit des avancées significatives de la loi de 2010, la régulation demeure dispersée et d'inégale intensité

La mission remarque, comme la Cour des comptes en 2016 et le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale en 2017, que les **avancées de la loi du 12 mai 2010 sont demeurées incomplètes**.

Les compétences restent dispersées dans des « *silos* » avec **une régulation fragmentée à l'intensité inégale d'un segment à l'autre (cf. annexe IV)**.

Les **droits exclusifs** de la Française des jeux, dans le réseau physique et en ligne, sont régulés par le ministre chargé du budget et son administration. Les droits exclusifs du PMU dans le réseau physique sont régulés par les ministres chargés du budget et de l'agriculture. Pour la régulation des droits exclusifs, les ministres s'appuient sur les avis de la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX).

[12] Le produit brut des jeux est égal aux mises retranchées des rétributions versées par les opérateurs aux joueurs.

Les actes de régulation des droits exclusifs sont principalement des contrôles *a priori* de l'offre (soumission aux ministres responsables de demandes d'autorisation de nouveaux jeux) et des taux de retour aux joueurs[13] (TRJ) des jeux. Dans les faits, les ministères ne disposent pas des capacités techniques internes pour contre-expertiser l'information fournie par les deux opérateurs ou pour les contrôler sur pièces ou sur place. Dans le cas spécifique de la FDJ, le dispositif de régulation, par-delà la vigilance indéniable de la direction du budget sur l'offre nouvelle de jeux, repose largement sur l'intériorisation par l'entreprise publique des objectifs de la politique des jeux, assimilable à une co-régulation.

La régulation des **casinos et clubs de jeux** relève de la responsabilité du ministère de l'intérieur. La direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) s'appuie sur les avis de la commission consultative des jeux de cercle et de casinos (CCJCC) et est responsable de la police administrative spéciale des jeux d'argent et de hasard exploités dans les établissements de jeux en dur. La DLPAJ est également gestionnaire du fichier des interdits de jeux. Le service central des courses et jeux (SCCJ), prestataire de la DLPAJ en matière de police administrative, assure la surveillance et l'inspection des établissements de jeux en dur en lien, en tant que de besoin, avec ses missions de police judiciaire. L'accent mis sur le volet policier prend peu en compte la lutte contre l'addiction et de manière encore insuffisante, malgré de nets progrès[14], la lutte contre le blanchiment.

La régulation des **jeux en ligne** autorisés[15], à savoir les paris hippiques et sportifs, ainsi que le poker, est assurée par une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), créée par la loi du 12 mai 2010. De toutes les régulations, elle est la plus complète et la plus capable, sur le plan technique. Malgré des marges de progression identifiées en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et contre l'addiction, l'ARJEL a globalement mis en place une régulation effective tout en montant en compétence sur ses sujets.

À l'image de la régulation, **les dispositions législatives et réglementaires sont largement dispersées**. Si quelques éléments législatifs sont rassemblés dans le code de la sécurité intérieure[16], comme par exemple la définition du terme « loterie », la plupart des textes relatifs aux jeux d'argent et de hasard demeurent éparpillés, rendant difficile l'appréhension générale de leur cadre juridique.

Sur le fond, des **sujets cruciaux**, notamment relatifs à la prévention de l'addiction au jeu et à la lutte contre le jeu des mineurs, **demeurent trop peu développés** dans les textes actuellement en vigueur (cf. Annexe III). De plus, les fréquentes modifications législatives et réglementaires intervenues depuis 2010 témoignent d'**une adaptation au fil de l'eau du fait de l'inachèvement de cette première réforme**.

---

[13] Le taux de retour aux joueurs est le rapport entre les gains et l'ensemble des mises pour une période de temps donnée. Une corrélation positive existe entre le niveau de TRJ et le risque qu'un jeu présente en termes d'addiction, notamment de l'effet positif qu'il a avec la demande de jeux (Note de l'Observatoire des jeux, septembre 2012).

[14] Le SCCJ, en coordination avec Tracfin, émet des lignes directrices visant à accompagner les établissements de jeux dans la mise en œuvre de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

[15] À l'exception des loteries en ligne de la FDJ.

[16] Livre III « Polices administratives spéciales », titre II relatif aux jeux de hasard, casinos et loteries.

1.4. L'ouverture du capital de la FDJ présente des risques qu'il faut prévenir par l'institution d'une régulation rigoureuse

L'ouverture du capital de la Française des jeux est l'occasion de **parachever la réforme de 2010** dans le sillage des évolutions déjà engagées. Cette opération représente, dans le même temps, un **risque à ne pas sous-estimer** tant en matière de santé publique que d'un point de vue juridique.

Tout d'abord, **cette opération mettra nécessairement fin au processus de co-régulation de la FDJ**[17] organisé sur un mode insuffisamment formalisé entre les dirigeants de celle-ci et le ministère du budget, dont ils sont souvent issus. Les nouveaux actionnaires, logiquement soucieux d'accroître la rentabilité de l'entreprise, pourraient se révéler moins sensibles aux impératifs de la lutte contre l'addiction au jeu.

Or, **le *jeu problématique* présente d'ores et déjà une tendance à la hausse**. Les joueurs problématiques rassemblent les joueurs à risque modéré et les joueurs excessifs ou pathologiques[18]. En 2014, le nombre de joueurs excessifs a été évalué par l'Observatoire des jeux à 200 000 personnes, stable par rapport à 2011, tandis que celui des joueurs à risque modéré était en hausse pour atteindre près d'un million de personnes. Ces joueurs problématiques représentent à eux seuls 40 % des dépenses totales dans les jeux d'argent et de hasard.

Dans ce contexte, il faut tenir compte du taux de pénétration dans la population des jeux de tirage et de grattage, très populaires, qui font courir un risque collectif significatif[19] (cf. Annexe III). **Le développement d'une offre attractive et innovante de la FDJ**, bien qu'indispensable à l'assèchement de l'offre illégale, **n'est pas sans emporter des conséquences sur la santé publique qu'il faut prévenir**.

De plus, l'ouverture du capital de la FDJ à des investisseurs privés n'entrainerait pas de mise en concurrence de ses droits exclusifs. Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), **des droits exclusifs peuvent être accordés sans mise en concurrence si l'opérateur qui en est titulaire, qu'il soit public ou privé, est placé sous le contrôle étroit de l'État, garant de l'intérêt général** (voir § 3.1).

Au total, il apparaît indispensable d'établir un cadre de régulation des jeux d'argent et de hasard rénové et renforcé, préalablement à l'opération de cession du capital de la FDJ.

---

17 Les travaux de la mission ont mis en exergue la profonde culture du jeu responsable développée ces dernières années par la FDJ qui a établi, en la matière, un niveau d'exigences supérieur à celui requis par la règlementation (cf. Annexe IV).

18 Le jeu pathologique se caractérise par une perte de contrôle du comportement de jeu, conduisant à des dommages substantiels dans tous les domaines de la vie de l'individu avec des conséquences financières, judiciaires, professionnelles, sociales, familiales et psychologiques.

19 Les jeux de loteries, tirage et grattage, présente des prévalences du jeu problématique faibles. Le risque d'addiction pour un individu, un joueur donné, est limité. Néanmoins, en rapportant le niveau de prévalence de chaque jeu à son taux de pénétration, il devient possible d'approcher l'importance du phénomène de jeu problématique qui le concerne. Une prévalence faible associée à une large population de joueurs se traduit par un problème significatif de santé publique.

1.5. La réforme proposée poursuit l'objectif de mettre en place une régulation cohérente, efficace, lisibilité et adaptée

L'évolution de la réglementation et de la régulation des jeux d'argent doit répondre à plusieurs objectifs clés :

- assurer la cohérence de la régulation des jeux d'argent et de hasard ;
- adapter les modalités de la régulation, en assurant un contrôle étroit de l'État ;
- clarifier et homogénéiser les dispositions juridiques applicables.

Ces modifications devront s'attacher à trois enjeux majeurs **dans l'intérêt du public et de l'État** :

- prendre pleinement en considération les sujets de santé publique ;
- limiter les atteintes potentielles à l'ordre public, notamment en matière de fraude et blanchiment de capitaux ;
- garantir à l'État un niveau de prélèvements publics sur le secteur aussi prévisible que possible.

Elles devront également éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

2. Une autorité indépendante unique doit permettre d'assurer la cohérence de la régulation des jeux d'argent et de hasard

Compte tenu des difficultés résultant de la fragmentation actuelle de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard, relevées tant par la Cour des comptes que par le CEC dans leurs rapports précités et confirmées par les travaux de la mission, celle-ci recommande de **confier la régulation et la surveillance de ce secteur à une autorité administrative indépendante unique**, qui absorberait les compétences de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et prendrait en charge les actes de régulation aujourd'hui dévolus aux ministères chargés du budget et de l'agriculture et pour des sujets spécifiques, au ministère de l'intérieur.

L'enjeu est de créer un pôle d'expertise sur l'ensemble du secteur des jeux, disposant d'un profil fortement technique (statistiques, gestion des données,…), dont ne disposent guère aujourd'hui les services ministériels. Il ne paraît pas utile de lui donner la personnalité morale, car il n'est pas proposé, eu égard à sa taille réduite, de lui affecter des ressources parafiscales.

2.1. Un périmètre large de compétence du régulateur serait retenu

Le périmètre considéré pour la future autorité inclurait :

- **une compétence générale de régulation sur :**
  - **les activités sous droits exclusifs de la Française des jeux et du PMU ;**
  - **les jeux en ligne ;**
- **une compétence limitée de régulation sur les casinos et clubs de jeux.**

S'agissant des jeux sous droits exclusifs, l'autorité jouerait un rôle majeur dans le contrôle étroit de l'État sur les deux opérateurs concernés (cf. 3). La future autorité reprendrait en outre les compétences actuellement exercées par l'ARJEL pour les jeux en ligne, sous réserve de quelques adaptations (cf. 4).

Pour les **casinos et clubs de jeux**, leur rôle en matière d'aménagement du territoire et l'emprise des enjeux de police sur ce secteur plaident pour la conservation de la compétence du ministère de l'intérieur en matière d'autorisation d'ouverture, d'agrément des personnels et des sociétés de fourniture et de maintenance ainsi que pour toute mesure de police administrative correspondante.

Toutefois, malgré des progrès, il a été relevé **l'implication insuffisante de ces établissements dans la lutte contre l'addiction au jeu et contre le blanchiment.** La mission préconise donc, au minimum, que **l'autorité de régulation dispose de pouvoirs à l'égard des casinos et clubs de jeux dans ces deux domaines transversaux** qui nécessitent une cohérence pour l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard (cf. 3.4).

Proposition n° 1 : Créer une autorité administrative indépendante de régulation et de surveillance des jeux d'argent et de hasard dotée d'une compétente générale sur les jeux en ligne, les jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU, et d'une compétence limitée à la lutte contre l'addiction et contre le blanchiment de capitaux pour les casinos et clubs de jeux.

2.2. L'organisation de la future autorité devrait privilégier la cohérence des décisions

Plusieurs options sont envisageables concernant la composition du Collège de la future autorité qui comprendrait des membres à voix délibérative et des membres à voix consultatives.

S'agissant des membres à voix délibérative, certaines personnes auditionnées par la mission plaident pour une composition totalement ou partiellement différente du Collège selon que le sujet porte ou non sur les jeux sous droits exclusifs, afin d'assurer un contrôle spécifique sur ces derniers. Plusieurs raisons plaident toutefois pour l'unicité du Collège :

- aucune différence évidente dans les profils des membres susceptibles d'être spécifiquement compétents pour les jeux sous droits exclusifs n'est identifiée ;
- la très grande majorité des questions concernant les jeux sous droits exclusifs sont identiques à celles soulevées par les autres jeux, en particulier s'agissant de la lutte contre l'addiction et le blanchiment. À tout le moins, elles présentent un lien fort avec ceux-ci dans la perspective d'une régulation cohérente de l'ensemble du secteur ;
- l'existence de deux collèges distincts risquent d'engendrer des approches divergentes sur les sujets mentionnés ci-dessus, préjudiciables à la FDJ et au PMU qui seront en pratique soumis aux deux collèges en fonction de leurs activités ;
- un dédoublement du collège ne garantirait pas nécessairement une régulation plus rigoureuse des droits exclusifs.

S'agissant des membres à voix consultative, il pourrait être envisagé, comme dans d'autres autorités indépendantes[20], de faire siéger un ou plusieurs **« commissaires du Gouvernement », représentant les ministères concernés, sans voix délibérative**[21], disposant de la faculté de faire valoir les observations de ces ministères et de demander une seconde délibération. Leur participation dépendrait des sujets évoqués. Ils permettraient également d'assurer un haut niveau d'information du ministère du budget sur l'évolution prévisible des prélèvements fiscaux sur le secteur des jeux d'argent et de hasard.

---

[20] L'Autorité de la concurrence et la CNIL, par exemple.

[21] Il ne paraît pas possible de donner voix délibérative à des représentants des ministères concernés sans porter atteinte au caractère indépendant de la future autorité.

Si le collège unique apparaît la meilleure solution pour assurer la pleine cohérence des décisions de l'Autorité, ce dernier pourrait se réunir en **deux formations**, dont une serait spécifiquement dédiée aux traitements des affaires strictement liées aux droits exclusifs, avec un ordre du jour propre. Dans cette formation, **des membres à voix délibérative supplémentaires** pourraient éventuellement s'adjoindre au collège initial en nombre limité afin de ne pas en modifier trop profondément la composition. Leur ajout rejoint la préoccupation exprimée d'une approche spécifique de la régulation des droits exclusifs.

Il conviendra, dans l'hypothèse de composition variable du collège en fonction des sujets, de s'assurer que la liste de ceux-ci est suffisamment précise pour **éviter tout risque de vice de procédure résultant d'une composition irrégulière du collège**.

Proposition n° 2 : Privilégier la mise en place d'un Collège unique siégeant en deux formations selon qu'il traite des droits exclusifs ou d'autres affaires, incluant des commissaires du gouvernement à voix consultative. La formation « droits exclusifs » du Collège pourrait en outre éventuellement accueillir un ou deux membres supplémentaires à voix délibérative dont les qualifications spécifiques enrichiraient l'approche de l'Autorité vis-à-vis des deux opérateurs régulés au titre de leurs monopoles. Prévoir également une formation plénière pour les sujets transversaux.

De manière générale, une grande diversité de profils permettrait d'enrichir le Collège et ses décisions. Aux compétences dans le domaine des addictions, de la filière équine, du sport, déjà représentées au sein du Collège de l'ARJEL, il serait utile d'ajouter :

- une compétence en économie de la concurrence, dans la perspective d'une pleine appréhension des enjeux de monopole et de l'équilibre des filières ;
- une compétence en informatique et économie numérique, alors que les enjeux de la digitalisation se révèlent plus prégnants.

Proposition n° 3 : Diversifier les profils recrutés au sein du Collège de l'Autorité pour y inclure également des compétences en économie de la concurrence, en informatique et économie numérique.

La structuration qui associe, à un Collège prenant les décisions de l'Autorité, **une commission des sanctions distincte**, aujourd'hui observable au sein de l'ARJEL, constitue une architecture utilement reproductible[22], d'autant que la séparation des fonctions de poursuite et de sanction au sein des autorités indépendantes est désormais exigée tant par le Conseil constitutionnel que par la CEDH.

Par ailleurs, cette commission des sanctions n'est pas compétente pour sanctionner les opérateurs des jeux en ligne en cas de manquement à leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Cette compétence échoie à la Commission nationale des sanctions[23], institution indépendante placée auprès du ministre chargé de l'économie.

Proposition n° 4 : Prévoir une commission des sanctions distincte du collège, sans préjudice de la compétence de la Commission nationale des sanctions s'agissant du blanchiment de capitaux.

---

[22] Même s'il existe également la possibilité, comme pour le CSA, d'instituer un rapporteur général indépendant (nommé par une autorité extérieure) et de laisser au collège de l'Autorité le pouvoir de sanction.

[23] La Commission nationale des sanctions est compétente pour tous les opérateurs de jeux d'argent et de hasard (9° et 9° bis de l'article L.561-2 du code monétaire et financier).

2.3. Le fonctionnement de la future autorité, en s'appuyant sur l'acquis de l'ARJEL, devrait évoluer pour intégrer des contrôles spécifiques aux droits exclusifs

Sur un plan fonctionnel, la future Autorité devrait **s'appuyer sur les moyens et des personnels de l'ARJEL**, ces derniers ayant accumulé des compétences techniques précieuses.

Plus généralement, le **dispositif général mis en place par la loi du 12 mai 2010 pour l'ARJEL devrait être conservé et amélioré** dans le cadre de la mise en place de la future Autorité. Les pouvoirs d'enquête et les pouvoirs de sanction aujourd'hui dévolus à l'ARJEL pourraient être étendus à l'ensemble des activités de la FDJ et du PMU, y compris sur les questions relatives à leurs points de vente.

<u>Proposition n° 5</u> : Sous réserve des évolutions proposées par la mission, conserver le dispositif de contrôle des jeux en ligne mis en place par la loi du 12 mai 2010. Conserver et étendre à l'ensemble des activités le dispositif de sanction également mis en place par la loi de 2010.

<u>Proposition n° 6</u> : Élargir à l'ensemble du secteur des jeux la possibilité pour l'Autorité de disposer des informations bancaires des titulaires de comptes de joueurs, à des fins d'enquête.

L'organisation du contrôle des droits exclusifs, notamment dans le réseau physique, **pose en revanche question**. L'intégration au sein de la future autorité des équipes de contrôle interne ou opérationnel de la FDJ et du PMU est à écarter car elle apparaît difficilement praticable. Ces opérateurs auront en outre toujours à assurer en leur sein cette activité. Inversement, le développement d'équipes pléthoriques de contrôleurs au sein de la future autorité, pour doublonner les contrôles des opérateurs, représente une solution tout aussi peu optimale et, au demeurant, coûteuse.

En revanche, la future autorité pourrait, à l'instar de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), exercer un **contrôle de second niveau** sur l'effectivité, la régularité et la rigueur des contrôles internes des opérateurs titulaires de droits exclusifs. Il est à noter, à cet égard, que le PMU ne s'est pas encore doté d'une direction dédiée au contrôle interne même s'il dispose au sein du secrétariat général d'une équipe de lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude. Pour qu'un contrôle de second niveau plein et entier de l'Autorité puisse porter ses fruits, **le PMU devra constituer progressivement une direction du contrôle interne et de la sécurité capable de mener des inspections du réseau** sur le modèle mis en place au sein de la FDJ, en coopérant avec celle-ci et en dégageant les effectifs suffisants à cet égard.

<u>Proposition n° 7</u> : Mettre en place, au sein de l'Autorité, pour les activités sous droits exclusifs, un contrôle de second niveau sur l'effectivité et la rigueur des contrôles internes des opérateurs.

<u>Proposition n° 8</u> : Pour le PMU, mettre en place, en lien avec l'équipe existante chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude, une équipe d'inspecteurs du réseau des points de vente afin de constituer une direction du contrôle interne.

L'Autorité serait destinataire des rapports et des résultats des inspections des points de vente réalisées par les deux opérateurs. Les titulaires de droits exclusifs seraient tenus d'informer sans délai l'Autorité de tout cas de manquement grave constaté dans un point de vente affectant ou susceptible d'affecter la préservation de l'ordre social ou de l'ordre public.

<u>Proposition n° 9</u> : Rendre l'autorité destinataire de tous les rapports et résultats des inspections des points de vente ; les opérateurs disposant de droits exclusifs devront informer sans délai l'Autorité de tout manquement grave constaté d'un détaillant à leurs obligations légales.

L'Autorité serait dotée du pouvoir d'approuver les stipulations des contrats passés entre la FDJ et le PMU, d'une part, et leurs détaillants respectifs, d'autre part, qui déterminent leurs obligations en matière de la prévention du jeu excessif, du jeu des mineurs, de la fraude et du blanchiment, ainsi que les sanctions contractuelles dont elles seraient assorties.

Proposition n° 10 : Doter l'Autorité d'un pouvoir d'approbation des stipulations des contrats passés entre les opérateurs de droits exclusifs et leurs détaillants lorsqu'elles sont relatives à la prévention du jeu excessif, du jeu des mineurs et du blanchiment.

Enfin, les agents assermentés de l'Autorité devrait, comme ceux de l'ACPR, disposer de pouvoirs d'inspection propres afin de s'assurer, autant que nécessaire, par des inspections aléatoires de l'effectivité et de la pertinence des contrôles de premier niveau.

Proposition n° 11 : Doter les agents de l'Autorité de pouvoirs d'inspection sur place des deux opérateurs disposant de droits exclusifs et de leurs points de vente.

Plus généralement, sur l'ensemble du champ de sa compétence et pour assurer un contrôle informé, il est à prévoir, par-delà l'accès de l'Autorité à toute information nécessaire à l'accomplissement de ses missions, la faculté pour celle-ci d'**exiger la fourniture périodique de rapports des opérateurs utiles à sa mission**, en particulier en matière de jeu responsable et de lutte contre le blanchiment et contre la fraude.

2.4. La régulation des deux monopoles nécessiterait le recrutement de compétences spécifiques qui ne sont pas disponibles au sein de l'ARJEL

Sur la base des compétences aujourd'hui disponibles au sein de l'ARJEL, la future Autorité aura à recruter des profils complémentaires pour :

- assurer le contrôle et la surveillance des activités sous droits exclusifs ;
- renforcer l'action du régulateur sur les deux axes majeurs d'amélioration de l'ARJEL que sont la lutte contre l'addiction et la lutte contre le blanchiment d'argent.

L'inflation prévisible des effectifs pourrait être contenue à la double condition de **maximiser les redéploiements possibles** et d'**accroître la transversalité des métiers pratiqués pour ne pas créer de doublons** entre le contrôle des droits exclusifs et celui des autres activités. Il est en effet possible de réaliser des économies d'échelle dans le traitement des sujets communs au secteur sous droits exclusifs et au secteur concurrentiel de limiter la hausse du nombre d'agents.

L'amorçage de la régulation des deux monopoles nécessiterait **un audit étendu des systèmes d'information et des contrôles** en place en leur sein, qui pourrait être réalisé par des prestataires extérieurs. Il est aussi à prévoir, à tout le moins, **le recrutement d'au moins cinq experts de haut niveau**, avec des profils d'auditeurs, pour le contrôle des systèmes d'information des deux monopoles et le contrôle de second niveau de leurs points de vente (cf. Annexe II 5.2). L'intégration d'une compétence limitée dans le champ de la régulation des casinos et des cercles de jeux, soit la revue et le suivi de leurs plans de lutte contre l'addiction et de lutte contre le blanchiment, conduirait à établir la cible de recrutement à un niveau supérieur (cf. Annexe II 5.3).

2.5. L'articulation avec d'autres organismes administratifs est à prévoir

L'Observatoire des jeux, aujourd'hui rattaché à Bercy, est chargé d'éclairer les décideurs publics, les professionnels du secteur et le public sur la politique des jeux d'argent en produisant des études et des observations. Il pourrait intégrer la future autorité, afin de renforcer sa capacité interne d'analyse. D'autres arguments plaident plutôt en faveur du maintien de son indépendance actuelle. La garantie que ses travaux resteront d'une impartialité indiscutable, sur le plan scientifique en particulier, serait supérieure. La nature transversale de son activité, incluant les casinos, serait également préservée. Une voie médiane peut être envisagée : **l'Observatoire serait budgétairement rattaché à la future autorité mais conserverait son indépendance fonctionnelle, lui permettant de continuer d'informer, d'alerter et d'animer le débat sur ces enjeux**. Le mode de nomination de ses membres resterait inchangé.

Proposition n° 12 : Rattacher budgétairement à l'Observatoire des jeux à l'Autorité tout en préservant son indépendance éditoriale.

L'actuelle **Commission des jeux sous droits exclusifs (COJEX) n'aurait plus lieu d'être**. En revanche, comme le préconisaient la Cour des comptes et le CEC, un **comité interministériel des jeux d'argent et de hasard** pourrait se réunir périodiquement pour évaluer et adapter la politique gouvernementale et la réglementation dans ce secteur.

Proposition n° 13 : Supprimer la COJEX et instituer un comité interministériel des jeux d'argent et de hasard chargé de l'évaluation de la politique des jeux et de son adaptation à échéance régulière. Le secrétariat pourrait être confié à la direction du budget.

L'articulation de la future autorité avec le Service central des courses et jeux (SCCJ) ne présente pas de difficulté particulière. Dans le champ de compétences de l'Autorité, le SCCJ conserverait la réalisation des enquêtes administratives telles qu'elles existent actuellement mais les réaliserait pour le compte de l'Autorité, sur un mode de prestation de service. Le SCCJ conserverait sa pleine autonomie.

Proposition n° 14 : Préserver l'autonomie du Service central de courses et jeux (SCCJ) qui conduirait ses enquêtes administratives pour le compte de l'Autorité. L'Autorité aurait compétence pour prendre les décisions associées et pourrait, le cas échéant, concéder une délégation de signature au Service central.

Sur un mode similaire à ce qui est prévu par la loi du 12 mai 2010[24], la coopération de la future Autorité avec l'Autorité de la concurrence, l'Autorité des marchés financiers (AMF), l'ACPR et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) devrait être prévue par une disposition législative expresse. Cette coopération s'impose particulièrement avec l'Autorité de la concurrence qui est déjà intervenue à plusieurs reprises dans le domaine des jeux d'argent et de hasard[25], particulièrement s'agissant du PMU[26].

Proposition n° 15 : Prévoir explicitement par une disposition législative des modalités pratiques de coopération entre la future Autorité et l'Autorité de la concurrence, l'AMF, l'ACPR et la DGCCRF.

---

[24] Articles 39 et suivants de la loi

[25] Avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard

[26] Décision n° 14-D-04 du 25 février 2014 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des paris hippiques en ligne

3. Il faut assurer le contrôle étroit de l'État sur les opérateurs bénéficiant de droits exclusifs

3.1. La nécessité d'un contrôle étroit sur ces opérateurs s'impose

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) permet aux États membres d'accorder des droits exclusifs à un ou plusieurs opérateurs de jeux d'argent et de hasard à la condition que ces droits soient justifiés pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ou pour des raisons impérieuses d'intérêt général. Les restrictions à la concurrence doivent être strictement proportionnées.

Ces droits exclusifs peuvent être accordés à un opérateur privé à la condition d'être accordés pour une durée limitée et d'avoir fait l'objet d'une mise en concurrence. Toutefois, celle-ci n'est pas nécessaire lorsque **l'opérateur est placé sous le « *contrôle étroit de l'État* » et que la règlementation nationale oblige cet opérateur à limiter les risques de jeu excessif**.

Plus précisément, la CJUE a jugé, dans son **arrêt du 30 juin 2011, *Zeturf Ltd* (C-212/08)**, sur une question préjudicielle du Conseil d'État français, qu'« *un État membre cherchant à assurer un niveau de protection particulièrement élevé des consommateurs dans le secteur des jeux de hasard peut être fondé à considérer que seul l'octroi de droits exclusifs à un organisme unique soumis à un contrôle étroit des pouvoirs publics est de nature à permettre de maîtriser les risques liés audit secteur et de poursuivre l'objectif de prévention de l'incitation à des dépenses excessives liées aux jeux et de lutte contre l'assuétude au jeu d'une façon suffisamment efficace* ». Elle insiste sur le fait que la réglementation nationale doit « *ne permettre la mise en œuvre que d'une publicité mesurée et strictement limitée à ce qui est nécessaire pour canaliser les consommateurs vers les réseaux de jeu contrôlés* »[27].

Le Conseil d'État a appliqué cette grille d'analyse au PMU dans sa décision du 9 décembre 2016 (n° 385934), en relevant que le monopole sur les paris hippiques dans le réseau physique « *a pour objectifs principaux (…), d'une part, la lutte contre la fraude ainsi que le blanchiment d'argent dans le secteur des paris hippiques, d'autre part, la protection de l'ordre social eu égard aux effets des jeux de hasard sur les individus et la société ; qu'elle vise à assurer un niveau de protection particulièrement élevé en ce qui concerne ces objectifs* ». En outre, il a noté que « *le PMU est constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt économique à but non lucratif entre les sociétés de courses, lesquelles sont soumises à un* ***contrôle étroit du ministère*** *de l'agriculture ; que le ministre chargé de l'agriculture désigne auprès du groupement* ***un commissaire du gouvernement qui assiste à ses assemblées générales*** *; que ce ministre, conjointement avec le ministre chargé du budget,* ***agrée les nominations du président-directeur général et du directeur général délégué*** *du PMU ; que le PMU est* ***soumis au contrôle économique et financier de l'État et au contrôle de l'inspection générale des finances*** *; que* ***son budget et son règlement sont approuvés*** *par les ministres chargés de l'agriculture et du budget ; que l'ensemble de ces modalités permet à l'Etat de s'assurer que le PMU remplit sa mission dans le respect des objectifs de protection des consommateurs et de prévention des troubles à l'ordre public* ». Il en a déduit que le monopole confié au PMU dans ces conditions était conforme au droit de l'Union européenne.

Le cumul des mesures proposées par la mission ci-après vise à assurer la conformité à cette jurisprudence du cadre légal français après l'ouverture du capital de la FDJ.

[27] Voir dans le même sens les arrêts du 24 janvier 2013. *Stanleybet International Ltd*, C-186/11 et du 28 février 2018, *Sporting Odds*, aff. C-3/17.

3.2. L'articulation entre le Gouvernement et la future autorité pour assurer ce contrôle devrait être claire

L'Autorité sera, d'abord et avant tout, comptable des quatre objectifs de la politique des jeux, tels qu'ils ont été énoncés à l'article 3 de la loi du 12 mai 2010 (cf. 1.1.2). La pleine prise en compte des enjeux de santé publique et d'ordre public devra aussi s'accompagner d'une préoccupation économique, afin de veiller notamment à éviter toute déstabilisation des filières concernées, notamment de la filière hippique.

La régulation de monopoles dans le secteur des jeux d'argent et de hasard ne sera toutefois pas assimilable à celle observée dans d'autres secteurs d'activité. Dans le cas de la régulation des droits exclusifs, le Collège n'aura pas à rechercher la réduction de l'empreinte des monopoles mais à assurer :

- d'une part, la surveillance scrupuleuse de l'intégrité et de la fiabilité des opérations de jeux comme du respect des obligations de lutte contre l'addiction et le blanchiment ;
- d'autre part, la canalisation efficace de la demande de jeux dans le but d'en encadrer la consommation et de dissuader le jeu illégal.

La **régulation des jeux sous droits exclusifs** par la nouvelle autorité doit préserver le dialogue constructif existant par ailleurs aujourd'hui entre les opérateurs en monopole et la direction du budget. La réforme devrait viser à constituer, sur ce segment, **une régulation adaptative, ouverte aux expérimentations, pour permettre aux opérateurs concernés d'innover et d'évoluer avec la demande de jeux**, notamment dans le domaine numérique**.**

La philosophie du partage proposé des tâches entre les services ministériels et la future autorité se résume ainsi : **au Gouvernement, la fixation du cadre général par voie réglementaire ; au régulateur, la responsabilité de la prise des actes individuels et collectifs au quotidien**.

Proposition n° 16 : Prévoir, dans le partage des tâches entre les ministères et l'Autorité, de confier au Gouvernement la fixation du cadre réglementaire et de confier à l'Autorité la prise de tous les actes courants de régulation, individuels ou collectifs.

Concrètement, dans la relation entre l'autorité et les deux opérateurs, **le ministre chargé du budget et, pour sa compétence sectorielle, le ministre chargé de l'agriculture devraient ainsi pouvoir disposer, par le biais de leur pouvoir réglementaire, d'une capacité d'intervention ciblée** sur :

- l'offre de jeux ;
- les planchers et les plafonds de taux de retour aux joueurs ;
- le nombre de points de vente sur le territoire national.

3.2.1. L'offre de jeux

Le Gouvernement pourrait, dans le cadre général fixé par la loi, préciser par décret, pour les jeux sous droits exclusifs, les catégories et gammes de jeux exploitables par les deux monopoles. S'agissant par exemple des jeux de loteries de la FDJ, les jeux de tirage constitueraient une catégorie de jeux au sein de laquelle se trouverait une gamme spécifique comme les jeux de tirage traditionnels (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Projet de classification des jeux sous droits exclusifs de la FDJ par catégorie et par gamme

Catégories de jeux	Gammes de jeux	Critère distinctif	Exemples de jeux
Jeux instantanés	Jeux de loterie instantanée	Jeux constitués au moins partiellement de blocs d'unités de jeux	Cash, Mission Patrimoine
	Jeux instantanés à aléa individuel propre au joueur	Jeux avec intervention du hasard propre au joueur	Next Loto
Jeux de tirage	Jeux de tirage traditionnels	Intervention du hasard commune à la masse des joueurs	Loto, Euro Millions, Amigo
	Jeux de tirage additionnels	Jeux proposés en complément d'un autre jeu	My Million
	Jeux avec choix du joueur sur les paramètres du jeu	Jeux avec choix ou action ayant un impact sur la fréquence ou le montant des gains	Keno
Jeux multi-joueurs		Jeux à participation de groupes de joueurs	Bingo Live
Jeux de pronostics sportifs[28]		Jeux reposant sur un événement sportif	Parions Sport

Source : Direction du budget ; FDJ.

Dans ce cadre, l'Autorité aurait compétence pour accorder des autorisations individuelles d'exploitation de jeux, y compris dans le cadre d'une expérimentation. Les dossiers de demande d'autorisation individuelle devraient comporter à tout le moins les informations fournies dans le cadre actuel. En particulier, les deux opérateurs devraient produire lors de chaque demande une évaluation des impacts sur le jeu problématique et en termes de risque de blanchiment.

Pour des jeux régulièrement renouvelés, appartenant à une gamme aux critères stricts garantissant un risque modéré d'addiction, l'Autorité pourrait procéder à des autorisations cadres, avec des exigences de déclaration préalable allégées.

Proposition n° 17 : Déterminer par décret les catégories de jeux et les gammes de jeux exploitables par les deux monopoles au titre de leurs droits exclusifs.

Proposition n° 18 : Donner à l'Autorité compétence pour autoriser individuellement, pour une durée fixe, l'exploitation d'un jeu sous droits exclusifs entrant dans une des gammes définies par le pouvoir réglementaire. Toute demande d'autorisation individuelle soumise par la FDJ ou le PMU devra comporter un nombre important d'informations détaillant la mécanique du jeu, son impact potentiel en termes de risques de fraude, de blanchiment, de dépendance.

[28] En points de vente.

Proposition n° 19 : Donner à l'Autorité le pouvoir d'autoriser des expérimentations de jeux non prévus par la réglementation, pour une durée limitée et à condition qu'une évaluation précise soit fournie à son terme.

Proposition n° 20 : Donner à l'Autorité pour des jeux régulièrement renouvelés, appartenant à une gamme aux critères stricts et présentant un risque moindre d'addiction, de fournir une autorisation cadre aux obligations déclaratives allégées.

Pour les droits exclusifs, les règlements des jeux de la FDJ sont actuellement signés par le PDG de la Française des jeux et publiés au Journal officiel[29] tandis que le règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes, est adopté par arrêté[30], Afin de renforcer le contrôle de l'État, tout en préservant une certaine souplesse pour les opérateurs concernés, ces règlements des jeux devraient être à l'avenir adoptés par les dirigeants de chaque opérateur après homologation par le président de la future Autorité. Une homologation tacite au-delà d'un certain délai pourrait éventuellement être envisagée.

Proposition n° 21 : Donner au président de l'Autorité le pouvoir d'homologuer les règlements des jeux de la FDJ et du PMU qui seraient ensuite adoptés par les dirigeants des entités concernées.

Dans certains cas, comme le démontre l'expérience de l'ARJEL pour les jeux en ligne, dans le silence des textes, le Collège de l'Autorité aurait à fournir des interprétations de la réglementation dans le cadre de **lignes directrices**. Pour éviter tout risque de divergence avec les autorités gouvernementales, il est proposé d'instituer une procédure d'homologation par le ou les ministres concernés de ces lignes directrices. Il en serait de même pour les délibérations du Collège précisant les modalités d'application de la réglementation, notamment s'agissant des garanties requises concernant les systèmes d'information, à l'instar de certaines délibérations de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)[31]. Ces actes devraient naturellement être précédés d'une concertation avec les acteurs concernés.

Proposition n° 22 : Mettre en place une homologation par le ministre chargé du budget (et le ministre chargé de l'agriculture pour les jeux hippiques) des lignes directrices et des délibérations à caractère règlementaire adoptées par le Collège de l'Autorité selon une règle d'approbation tacite après un mois.

Par ailleurs, pour tous les jeux soumis à son contrôle, l'Autorité aurait, le cas échéant sur demande exprès du ou des ministres compétents, le pouvoir de suspendre en urgence et temporairement le lancement ou l'exploitation d'un jeu pour des raisons impérieuses d'intérêt général liées à la préservation de l'ordre public ou social. Ce pouvoir pourrait être confié au président de l'Autorité, après une procédure contradictoire accélérée. En cas de difficulté, le président pourrait renvoyer l'examen du dossier à la formation plénière du collège.

Proposition n° 23 : Confier au président de l'Autorité le pouvoir de suspendre en urgence, temporairement et à titre conservatoire, le lancement ou l'exploitation d'un jeu pour des raisons impérieuses d'intérêt général, sur saisine du Collège ou des ministres compétents.

---

[29] Article 21 du décret n°78-1067 du 9 novembre 1978.

[30] Arrêté du 22 novembre 2017 relatif au règlement du pari mutuel urbain et sur les hippodromes.

[31] Article L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques

3.2.2. L'encadrement du taux de retour aux joueurs

Pour les jeux sous droits exclusifs, mais également pour les paris en ligne, le **ministre chargé du budget** se verrait confier la **fixation de plafonds ou de fourchettes de taux de retour aux joueurs**[32] **(TRJ), selon la gamme de jeux**, après avis simple de l'autorité.

L'Autorité aurait ensuite pour tâche, dans ce cadre, d'arrêter les niveaux individuels de TRJ pour chaque jeu qu'elle autoriserait et de s'assurer de leur respect par les opérateurs, en saisissant la commission des sanctions en cas de manquement.

La mission émet, par ailleurs, des doutes, d'un point de vue juridique, sur la possibilité de continuer à prévoir après la l'ouverture du capital de la FDJ, par un simple arrêté ministériel tel que celui du 9 mars 2006[33], un taux fixe de rémunération de cet opérateur assis sur le montant des mises. Logiquement, au regard du principe constitutionnel de liberté du commerce et de l'industrie, cette rémunération sera la somme restant à la FDJ après déduction de la rétribution des joueurs et des points de vente, ainsi que des prélèvements fiscaux prévus par la loi.

Proposition n° 24 : Fixer par arrêté les plafonds ou fourchettes de taux de retour aux joueurs pour les jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU et pour les paris en ligne, après avis simple de l'Autorité. Donner à l'Autorité le pouvoir d'arrêter, pour les jeux sous droits exclusifs, les niveaux individuels de TRJ autorisés et de sanctionner leur non-respect. Revoir le mécanisme de détermination de la rémunération de la FDJ assise sur les mises.

3.2.3. L'implantation de points de vente

L'implantation d'un point de vente physique du PMU ou de la FDJ est aujourd'hui soumise, préalablement, à une **enquête de moralité du SCCJ**, dont les délais – variables en fonction des régions – peuvent atteindre plusieurs mois. La direction de l'opérateur concerné valide, après avis conforme du ministère de l'intérieur, l'ouverture du point de vente (ou sa cession) par le biais du contrat passé avec le détaillant. Dans un contexte où la FDJ est une entreprise publique, attentive à l'intérêt général, il est possible de supposer que la gestion du nombre et de l'implantation des points de vente prenait en considération des impératifs de prévention du jeu excessif. Cette autorégulation ne sera plus adaptée après l'ouverture du capital de l'entreprise.

En outre, il faut rappeler, par comparaison, que les **débits de boissons** et les **débits de tabac** sont soumis à certaines restrictions, notamment **l'interdiction d'une implantation dans certaines zones protégées du fait de la présence d'autres installations** telles qu'un hôpital, une école, un établissement de loisir de la jeunesse, etc. Par ailleurs, si les détaillants FDJ et PMU sont souvent des débitants de tabac et de boissons, **les stratégies de diversification du réseau de la FDJ et de mise en place de points de jeux propres**[34] **du PMU** conduiront à l'avenir à de possibles implantations dans des zones aujourd'hui protégées de façon collatérale en vertu de la législation sur le tabac et l'alcool.

---

32 Pour rappel, le taux de retour aux joueurs est le rapport entre les gains et l'ensemble des mises pour une période de temps donnée.

33 Pris notamment sur le fondement de l'article 17 du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978.

34 PMU City.

Il est donc proposé d'**étendre aux points de vente des jeux d'argent certaines restrictions d'implantation prévues pour les débits d'alcool ou de tabac**. Il pourrait en outre être envisagé de **donner aux ministres compétents le pouvoir de fixer par arrêté une fourchette nationale du nombre de points de vente de la FDJ et du PMU.** Un nombre plancher rejoindrait la stratégie privilégiée par les pouvoirs publics jusqu'ici, celle d'un modèle extensif de jeu construit autour de joueurs occasionnels misant de petits montants qu'assure un maillage territorial étendu. Le nombre plafond de points de vente assurerait la prise en compte du besoin de développement de la FDJ et du PMU.

Proposition n° 25 : Étendre aux points de vente des jeux d'argent certaines restrictions d'implantation prévues pour les débits d'alcool ou de tabac.

Proposition n° 26 : Autoriser par une disposition législative les ministres compétents à fixer par arrêté les nombres plancher et plafond de points de vente de la FDJ et du PMU sur l'ensemble du territoire national.

Afin de vérifier le respect de ces règles, l'Autorité pourrait se voir dotée d'un **pouvoir d'approbation ou d'opposition concernant l'implantation** de nouveaux points de vente, encadrée par un délai afin de ne pas porter une atteinte excessive à la liberté du commerce. L'enquête de moralité assurée par le SCCJ serait en tout état de cause maintenue, elle-aussi assortie d'un délai maximal. L'Autorité serait tenue de respecter l'avis défavorable de ce service. Elle aurait pour tâche de s'assurer d'une desserte minimale des zones rurales, dans l'objectif de préserver un modèle extensif de jeu, et une limitation de la concentration sur une commune ou un quartier, dans le but d'éviter les risques d'addiction de la population locale.

Proposition n° 27 : Donner à l'Autorité un pouvoir d'approbation ou d'opposition concernant l'implantation d'un nouveau point de vente. L'avis conforme du SCCJ serait maintenu. Ces décisions administratives seraient encadrées par un délai.

3.3. La future autorité aurait à déterminer les exigences techniques pour assurer l'intégrité des opérations de jeux et la sécurité des systèmes d'information des deux opérateurs

La future Autorité serait chargée d'établir, comme l'ARJEL le fait déjà pour les opérateurs de paris en ligne, le dossier des exigences techniques que la FDJ et le PMU devraient respecter en matière d'intégrité des opérations de jeu et de sécurité des systèmes d'informations. Ce cahier des charges pourrait formaliser plusieurs exigences déjà observées par ces opérateurs comme les certifications par des tiers, les réalisations de tests de sécurité, l'horodatage des prises de paris.

La FDJ et le PMU rendraient annuellement compte à l'Autorité du plein respect des exigences techniques s'imposant à eux. L'Autorité pourrait préciser la liste des tiers retenus pour réaliser, sous son contrôle, les audits et certifications externes nécessaires.

Proposition n° 28 : Confier à l'Autorité la détermination des exigences techniques à respecter par la FDJ et le PMU en matière d'intégrité des opérations de jeux et de sécurité des systèmes d'information. L'Autorité serait compétente pour établir une liste des tiers indépendants autorisés à conduire les audits et certifications externes des opérateurs titulaires de droits exclusifs.

3.4. La mise en place de la future autorité s'accompagnerait d'un accroissement des pouvoirs de la régulation, notamment pour lutter plus efficacement contre l'addiction aux jeux d'argent et de hasard

L'Autorité serait chargée d'**approuver les programmes annuels et pluriannuels de jeux sous droits exclusifs et les actions promotionnelles correspondantes des deux monopoles** pour leurs jeux sous droits exclusifs, et pourrait fournir des recommandations et suivre leur mise en œuvre.

Proposition n° 29 : Soumettre les programmes annuels et pluriannuels des jeux et les actions promotionnelles correspondantes de la FDJ et du PMU à l'approbation de l'Autorité.

L'Autorité approuverait plus largement **les plans annuels de l'ensemble des opérateurs, y compris les casinos et clubs de jeux, en matière de lutte contre l'addiction au jeu et contre le blanchiment**. Elle aurait, dans ces domaines, le pouvoir de **sanctionner leur non-respect** par les opérateurs.

Proposition n° 30 : Faire approuver par l'Autorité, pour tous les opérateurs, y compris les casinos et clubs de jeux, les plans annuels en matière de lutte contre le jeu problématique et contre le blanchiment. L'Autorité aurait le pouvoir de sanctionner leur non-respect par les opérateurs.

Plus globalement, sur le modèle de la Gambling Commission (cf. encadré 1), le régulateur britannique, la future autorité devrait formuler une **stratégie pluriannuelle de lutte contre le jeu problématique et le jeu des mineurs**, déclinée en plans annuels opérationnels, afin de relever progressivement les niveaux d'exigences en la matière et stimuler, au sein des opérateurs, le remplacement d'une obligation de moyens par une obligation de résultats. Pour rendre ces orientations pleinement effectives, l'Autorité devrait disposer du pouvoir de **sanctionner les opérateurs ne mettant pas en œuvre ses lignes directrices**. La définition de la stratégie et des lignes directrices pourrait s'appuyer sur les travaux scientifiques disponibles ainsi que sur ceux de l'Observatoire des jeux.

L'autorité pourrait **se voir confier un pouvoir réglementaire dans ces domaines**, à l'instar de celui qu'exercent d'autres autorités indépendantes telles que le CSA[35] ou l'ARCEP[36]. Ses lignes directrices et délibérations règlementaires pourraient être soumises à l'homologation des ministères compétents (cf. 3.2).

[35] Dans de nombreux domaines, par exemple s'agissant de la communication commerciale audiovisuelle en faveur des jeux d'argent et de hasard (article 7 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010).

[36] Article L. 36-6 du code des postes et des communications électroniques

Encadré 1 : La Gambling Commission et le jeu problématique

Dix ans après l'adoption de leur cadre légal, ouvrant une large offre de jeux dans une approche libérale, la Gambling Commission a pris une nouvelle orientation en 2015 en accordant plus d'importance à la prévention du jeu problématique.

Cela s'est traduit par la définition d'une stratégie spécifique sur la prévention du jeu problématique

L'approche du régulateur a été modifiée. Les opérateurs sont tenus à une obligation de résultats. Désormais, le régulateur, s'appuyant sur des programmes d'études pour identifier les problèmes générés par les jeux et les outils de prévention les plus efficaces, définit des lignes directrices, vérifie leur respect ou leur mise en œuvre par les opérateurs et sanctionne le cas échéant les manquements (18 M£ d'amendes en 2017).

Le régulateur britannique :

- rend obligatoire pour les opérateurs disposant de points de vente l'évaluation de l'effectivité de l'interdiction de vente aux mineurs par des enquêtes "clients mystères" réalisées par des organismes extérieurs ;
- oblige à présent les opérateurs en ligne à mettre tout en œuvre pour repérer les joueurs problématiques.

Il est notable, par ailleurs, que la définition détaillée des obligations des opérateurs n'est pas du registre de la loi. Ce qui donne au régulateur britannique une très grande souplesse pour faire évoluer ces obligations.

Proposition n° 31 : Confier à l'Autorité la compétence pour établir une stratégie pluriannuelle de lutte contre le jeu problématique, déclinée annuellement par des lignes directrices à destination des opérateurs, ayant pour but le développement d'une obligation de résultats dans ce domaine. L'Autorité sanctionnerait les opérateurs ne s'y soumettant pas.

La détermination d'une stratégie efficace d'action contre le jeu problématique ne peut faire l'économie d'une information fiable, globale et régulièrement mise à jour. Or l'Observatoire des jeux, qui a réalisé une large étude sur la prévalence du jeu en 2014 – sur laquelle la plupart des acteurs du secteur se repose encore, n'a pas disposé des moyens suffisants pour la reconduire à échéance régulière depuis. Une telle connaissance représente pourtant la base essentielle pour fonder une politique de prévention performante. Il est donc proposé de mettre en place un fonds de concours abondé par les opérateurs du secteur et les ministères intéressés et destiné au financement d'enquêtes nationales de prévalence du jeu.

Proposition n° 32 : Mettre en place un fonds de concours, abondé par les opérateurs du secteur des jeux d'argent et de hasard, destiné à financer les enquêtes nationales de prévalence de l'Observatoire des jeux.

3.5. Des pouvoirs spécifiques du régulateur sont à prévoir à l'égard de la FDJ

Il est proposé plusieurs mesures pour affirmer le contrôle étroit de l'État sur la Française des jeux conformément à la jurisprudence de la CJUE (voir § 3.1).

La première consisterait à prévoir dans la loi que **les statuts de la FDJ doivent être approuvés par décret** ou par arrêté ministériel, ainsi bien sûr que ses modifications.

La deuxième serait de **prévoir des actions à régime spécial au profit de l'État,** telles que des actions à vote double ou assorties du droit de véto sur certaines décisions.

Proposition n° 33 : Soumettre à l'approbation de l'État les statuts de la FDJ et prévoir un régime spécial pour les actions de l'État (vote double, droit de véto sur certaines décisions,...).

La troisième mesure pourrait être de **transposer les pouvoirs dont dispose l'ACPR sur les nominations, les renouvellements ou sur la poursuite du mandat des dirigeants** de certains organismes dans le domaine de la banque et de l'assurance[37].

Le Collège de la future Autorité pourrait ainsi :

- s'opposer à la nomination ou au renouvellement des dirigeants et des membres du conseil d'administration de la FDJ s'il constate que les personnes concernées ne remplissent pas les conditions d'honorabilité, de compétence et d'expérience qui seraient définies par la loi ;
- s'opposer à la poursuite du mandat de ces mêmes personnes lorsqu'elles ne remplissent plus les conditions précitées.

Un cas particulier supplémentaire pourrait être introduit en permettant à l'Autorité de s'opposer à la poursuite du mandat du PDG en cas de manquement particulièrement grave aux obligations de l'entreprise en matière de lutte contre la fraude, le blanchiment de capitaux et de lutte contre l'addiction et le jeu des mineurs. Il pourrait s'agir d'une sanction complémentaire prononcée par la commission des sanctions de la future autorité.

Proposition n° 34 : Donner à l'Autorité le pouvoir de s'opposer aux nominations, aux renouvellements ou à la poursuite du mandat des dirigeants exécutifs et membres du conseil d'administration de la FDJ sous certaines conditions. Donner à l'Autorité le pouvoir de s'opposer à la poursuite du mandat du PDG de la FDJ en cas de manquement d'une particulière gravité de l'entreprise à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment et la fraude et de prévention du jeu excessif et du jeu des mineurs.

Par ailleurs, le ministre du budget en ce qui concerne la FDJ, et les ministres chargés du budget et de l'agriculture en ce qui concerne le PMU, bénéficient aujourd'hui des informations et alertes fournies par une mission de contrôle du Contrôle général économique et financier (CGEFI) sur l'activité de ces deux opérateurs.

Après l'ouverture du capital, il devrait en principe être mis fin à ce contrôle pour la FDJ. Toutefois, l'État restant présent au capital de la FDJ, celle-ci pourrait néanmoins continuer d'être soumise au **contrôle économique et financier de l'État**, soit en vertu d'une disposition législative, soit sur la base d'un décret simple en application de l'article 2 du décret n° 55-733 du 26 mai 1955.

Il pourrait également être prévu un **commissaire du Gouvernement**[38]. Leurs pouvoirs sont variables en fonction des entreprises. Ils siègent toujours au conseil d'administration avec voix consultative, peuvent en général se faire communiquer tous documents. Ils peuvent, dans certaines entreprises, demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une réunion du conseil voire une seconde délibération. Le commissaire du Gouvernement exposerait autant que de besoin la politique du Gouvernement dans le secteur des jeux d'argent et de hasard au conseil d'administration. Les pouvoirs d'un commissaire du Gouvernement, peu intrusifs, apporteraient un complément utile au contrôle économique et financier.

Une évolution similaire pourra être envisagée pour le PMU si son statut évolue vers celui d'une société anonyme de droit commun.

Proposition n° 35 : Maintenir le contrôle économique et financier de l'État sur la FDJ et instituer un commissaire du Gouvernement auprès d'elle.

[37] Article L612-23-1 du code monétaire et financier.

[38] Article 15 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

3.6. Dans le cas de la régulation des paris hippiques, l'approbation du calendrier des courses support de paris reviendrait à l'Autorité

La régulation dans le domaine hippique implique la détermination du calendrier des courses ou réunions de courses hippiques françaises et étrangères autorisées en tant que support des paris hippiques, afin de s'assurer de :

- leur adéquation avec les besoins de la filière hippique ;
- l'intégrité de ces compétitions ;
- leur intérêt pour les parieurs.

La réglementation en vigueur[39] prévoit que les sociétés mères de courses de chevaux[40] établissent, avant transmission à la fédération nationale des courses hippiques, le projet de calendrier de courses de leur spécialité. La Fédération nationale des courses hippiques (FNCH) propose ensuite ce calendrier à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture.

Dans le cas spécifique des paris hippiques en ligne, l'ARJEL tient le calendrier approuvé à disposition des opérateurs agréés de paris hippiques en ligne[41]. Tout opérateur agréé de paris hippiques en ligne peut, par ailleurs, proposer au ministre chargé de l'agriculture l'inscription sur le calendrier d'une course ou d'une réunion de courses organisées à l'étranger. Le ministre de l'agriculture se prononce après avis de la société mère de courses de chevaux ayant la responsabilité de la spécialité concernée. Ces courses doivent par ailleurs faire l'objet d'une surveillance et de garanties d'organisation considérées comme satisfaisantes par la société mère de courses ayant la responsabilité de la spécialité concernée.

Tant la Cour des comptes que le CEC de l'Assemblée nationale ont émis des critiques concernant l'établissement de ce calendrier. En outre, les opérateurs de paris hippiques en ligne se plaignent que leurs propositions concernant celui-ci ne sont pas ou peu prises en compte par le ministère de l'agriculture.

Il apparaît logique, à l'occasion de la réforme d'ensemble envisagée pour le secteur des jeux d'argent et de hasard, de transposer aux courses hippiques le dispositif de fixation de la liste des compétitions sportives ouvertes aux paris. Celle-ci est établie par l'ARJEL, après avis des fédérations sportives concernées[42].

Le **rôle des sociétés mères dans la constitution d'un projet de calendrier** et de programme de courses support aux paris est **essentiel pour permettre la prise en compte des enjeux spécifiques de la filière hippique**, et notamment la politique d'élevage et de sélection. La fixation du calendrier des courses par la future Autorité pourrait ainsi intervenir **après concertation avec l'ensemble des parties prenantes, notamment le ministère chargé de l'agriculture et la FNCH, sur la base du projet présenté par ces sociétés**, en laissant la possibilité aux autres opérateurs, ainsi qu'au PMU, la possibilité de proposer certaines courses. Cette réforme serait particulièrement justifiée dans l'hypothèse où le statut du PMU évoluerait vers une société de droit commun.

---

[39] Article 22 du décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

[40] La Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF ou le Trot) et la Société d'encouragement pour l'amélioration des races de chevaux en France (France Galop)

[41] Article 2 du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010 relatif à la définition des courses hippiques supports des paris en ligne et aux principes généraux du pari mutuel.

[42] Article 12 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010

<u>Proposition n° 36</u> : Transmettre à l'Autorité le pouvoir d'approbation du calendrier de courses support de paris, en dur comme en ligne, sur la base des propositions des sociétés mères de courses, après avis du ministère de l'agriculture et de la FNCH, et consultation des parties prenantes, en particulier le PMU et les opérateurs de paris hippiques en ligne.

<u>Proposition n° 37</u> : Permettre au PMU, pour les paris hippiques dans le réseau physique, de proposer à l'Autorité l'inscription dans le calendrier de courses support de paris d'une course ou d'une réunion de courses réalisées à l'étranger après avis de la société de courses compétente.

4. Plusieurs autres adaptations du cadre légal des jeux d'argent et hasard apparaissent indispensables

4.1. Sur la forme, la codification des dispositions applicables accroîtrait considérablement la lisibilité du droit des jeux d'argent

En matière de réglementation des jeux d'argent et de hasard, il est frappant de constater **l'éparpillement des dispositions législatives et réglementaires** autant que **l'utilisation pour des objets distincts mais à des fins identiques de niveaux différents de normes**.

Les bases légales sont multiples (lois de 1891, de 1933, de 2010, etc. ; dispositions législatives dans le code de la sécurité intérieure). Sur le plan réglementaire, décrets et arrêtés sont utilisés, selon les sujets traités, sans que la logique de cette hiérarchie normative soit toujours évidente. L'approbation des programmes des jeux de la FDJ et des plans d'action jeu responsable de la FDJ et du PMU prend la forme de simples courriers, non publiés, du ministre du budget[43] adressés à la FDJ et au PMU. Certaines décisions (de l'ARJEL) ou avis (de la COJEX) ne sont pas publiés.

Il serait de bonne administration, à l'occasion de la présente réforme, de **codifier dans le titre II du livre III du code de sécurité intérieure l'ensemble de la législation et des décrets régissant les jeux d'argent et de hasard**.

<u>Proposition n° 38</u> : Codifier dans le code de sécurité intérieure l'ensemble de la législation et des décrets régissant les jeux d'argent et de hasard.

Cet exercice permettrait de **clarifier les différents éléments relevant de la loi, du décret ou de l'arrêté** afin d'assurer une plus grande clarté et homogénéité du droit applicable aux jeux d'argent et de hasard, en respectant la hiérarchie des normes. En outre, il apparaît nécessaire, autant que possible, de **laisser au Collège de l'Autorité la compétence pour définir les cadres techniques de la règlementation**.

[43] Courrier cosigné par le ministre de l'agriculture dans le cas du PMU.

La définition des jeux offre un exemple concret de cette possible hiérarchie des normes. Le législateur aurait à définir les grands segments de jeux autorisés par dérogation (loteries de la FDJ, paris hippiques, paris sportifs, jeux de cercle, machines à sous). Le pouvoir réglementaire interviendrait pour préciser, lorsque cela est nécessaire, les catégories et gammes de jeux propres à chaque segment. Enfin, la définition technique de chaque jeu, ou le cas échéant, de leurs différentes variantes, seraient définies par l'Autorité. Dans le cas du poker, régulièrement mentionné pour sa particulière complexité[44] :

- le législateur autoriserait les jeux de cercle, en renvoyant à un décret en Conseil d'État l'établissement de la liste des catégories de jeux autorisées entrant dans ce segment ;
- un décret autoriserait, dans les jeux de cercle, entre autres, le poker ;
- l'Autorité définirait techniquement les modalités d'exploitation et les variantes du poker autorisées en France.

<u>Proposition n° 39</u> : Clarifier les différents éléments relevant de la loi, du décret ou de l'arrêté. Laisser à l'Autorité la compétence pour définir les cadres techniques d'application de la règlementation.

4.2. Sur le fond : adapter, alléger et clarifier les règles

4.2.1. Des adaptations des pouvoirs du régulateur en matière de jeux en ligne permettraient de simplifier les tâches existantes sans dégrader le niveau d'exigence

S'agissant de la régulation des activités de **jeux en ligne**, la future autorité reprendrait les fonctions de l'ARJEL. Des adaptations consensuelles, allant dans le sens de **la simplification des procédures de certification annuelle des opérateurs et de la liste des résultats sportifs support de paris,** sont recommandées.

<u>Proposition n° 40</u> : Réduire le périmètre de la certification annuelle des opérateurs de jeux en ligne titulaires d'un agrément au seul volet technique. Revoir les modalités de la certification technique annuelle pour faire procéder à un audit de sécurité de la plateforme de jeu chaque année et à une revue complète tous les deux ans.

<u>Proposition n° 41</u> : Définir la liste des résultats sportifs support de paris négativement (tout ce qui n'est pas explicitement interdit sera réputé autorisé), notamment pour donner davantage de souplesses aux opérateurs de jeux en ligne tout en prévenant la prise de paris sur des actes négatifs de jeu.

L'ARJEL homologue les logiciels de jeux et de paris utilisés par les opérateurs[45]. Toutefois, l'instruction porte sur la conformité du jeu à la réglementation. L'ARJEL n'a pas, dans le cadre actuel, la possibilité de s'opposer pour des motifs de risque d'addiction au lancement d'un jeu.

<u>Proposition n° 42</u> : Donner la possibilité à l'Autorité de s'opposer à l'homologation d'un logiciel de jeux ou de paris pour des motifs liés au risque caractérisé d'addiction qu'il représente.

---

[44] Les modalité d'exploitation et règles de jeu des différents types de poker en ligne autorisés sont définis avec un degré élevé de précision dans le décret n° 2016-1326 du 6 octobre 2016 relatif aux catégories de jeux de cercle mentionnées au II de l'article 14 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010.

[45] Article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

4.2.2. Le fichier des interdits de jeux est un outil puissant mais sous-utilisé

Le **fichier des interdits** de jeux, tenu par le ministère de l'intérieur (DLPAJ), recense les joueurs qui ont demandé à être empêchés de jouer, pour lutter contre leur addiction, et ceux que le ministère inscrit d'office en raison de troubles à l'ordre public. Il est mis à la disposition des casinos et des opérateurs en ligne (par l'intermédiaire de l'ARJEL). Il est consulté systématiquement pour l'entrée dans les casinos et pour l'ouverture et la conservation des comptes de joueurs nominatifs obligatoires en ligne.

La Cour des comptes avait dénoncé son caractère fragile et vétuste, alors même qu'il s'agit d'un outil primordial de la lutte contre l'addiction au jeu pour les joueurs problématiques. Les opérateurs auditionnés par la mission, tout en reconnaissant certains progrès, considèrent que cet outil informatique reste fragile et peu ergonomique.

Il est recommandé que **la gestion matérielle de ce fichier**, dont la nature est transversale et non limitée aux seuls casinos, soit **transférée à la future Autorité**, qui disposera du budget nécessaire pour le moderniser, le fiabiliser et faciliter sa consultation sécurisée par tous les opérateurs. La **DLPAJ conserverait** en revanche **sa compétence exclusive en matière d'inscriptions d'office**.

Il serait utile de **faciliter l'inscription volontaire des joueurs**, car la procédure actuelle est lourde et dissuasive dès lors qu'elle est conditionnée par un entretien de l'intéressé avec un membre du Service central des courses et cercles de jeux (SCCJ)[46]. Un tel entretien devrait être limité aux demandes de retrait du fichier et aux inscriptions d'office par la DLPAJ. L'inscription volontaire pourrait se faire en ligne ou par correspondance en joignant la copie d'une pièce d'identité.

La consultation du fichier dans les points de vente est actuellement inexistante puisque les joueurs ne sont pas tenus de révéler leur identité sauf s'ils jouent avec un compte de jeu pour le réseau physique. Il pourrait donc être envisagé la mise en place d'une obligation pour les deux opérateurs d'interroger le **fichier des interdits de jeux lors de la création de ce compte joueur et, comme c'est déjà le cas pour les jeux en ligne**[47]**, procéder une nouvelle vérification à échéances régulières et rapprochées.** Dans le cas où un joueur serait inscrit sur le fichier des interdits de jeux l'ouverture du compte serait impossible et tout compte ouvert serait automatiquement clôturé.

<u>Proposition n° 43</u> : Transférer la gestion matérielle du fichier des interdits de jeux à l'Autorité sans préjudice de la compétence exclusive de la DLPAJ en matière d'inscriptions d'office.

<u>Proposition n° 44</u> : Faciliter l'inscription volontaire des joueurs au fichier des interdits de jeux en la rendant possible en ligne ou par correspondance.

<u>Proposition n° 45</u> : Rendre obligatoire pour l'opérateur (PMU et FDJ) la consultation du fichier des interdits de jeu lors de l'ouverture d'un compte joueur destiné au réseau physique. Réaliser également cette vérification pour chaque joueur disposant d'un tel compte à échéance régulière.

---

[46] La procédure ne prévoit pas spécifiquement la rencontre physique avec un correspondant courses et jeux pour la province ou un fonctionnaire de la division des casinos pour Paris et la région parisienne (R321-28 du code de la sécurité intérieure).

[47] Article 19 du décret n° 2010-518 du 19 mai 2010 relatif à la mise à disposition de l'offre de jeux et de paris par les opérateurs agréés de jeux ou de paris en ligne.

4.2.3. Un renforcement des règles concernant la publicité, la lutte contre le jeu des mineurs et contre l'offre illégale est nécessaire.

Les **communications commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard** sont autorisées par l'article 7 de la loi du 12 mai 2010 dès lors qu'elles intègrent dans leur contenu un message de mise en garde contre le jeu excessif et pathologique. Le message de prévention doit faire référence au système d'information et d'assistance mis à la disposition des joueurs.

La loi prohibe toute communication commerciale en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard sur des supports destinés à la jeunesse, y compris le parrainage d'événements à destination spécifique des mineurs. Elle prévoit qu'une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel précise les conditions de diffusion, par les services de communication audiovisuelle, de ces communications commerciales.

En pratique, **les opérateurs de jeux d'argent et de hasard bénéficient d'une grande liberté pour promouvoir leur produit**, sur une large palette de supports, via tous les modes de diffusion et quelle que soit la zone géographique (par exemple, à proximité des établissements fréquentés par les jeunes, dans les enceintes sportives, dans les hôpitaux, etc.).

Proposition n° 46 : Renforcer les normes légales encadrant les communications commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard pour interdire leur diffusion dans certaines zones géographiques sensibles comme par exemple à proximité des établissements et lieux fréquentés par les jeunes.

La future autorité pourrait, en matière de communication commerciale, **exiger le retrait de toute communication qui inciterait de manière excessive au jeu**.

Proposition n° 47 : Doter l'Autorité du pouvoir d'exiger d'un opérateur le retrait de toute communication commerciale qui inciterait excessivement au jeu.

Le sujet de la **vente aux mineurs** doit faire l'objet d'une attention spécifique, alors que l'étude ESCAPAD 2017 souligne l'ampleur de la pratique du jeu d'argent chez les mineurs de 17 ans[48] (essentiellement dans le réseau physique). Il serait utile de **fournir aux détaillants du réseau physique une base légale pour s'assurer que les joueurs sont majeurs**.

Proposition n° 48 : Permettre, par une disposition législative, aux détaillants en points de vente de la FDJ et du PMU de s'assurer de la majorité des joueurs.

Le **blocage administratif, et non plus judiciaire, des sites internet** proposant des offres illégales est un axe potentiel de renforcement de l'efficacité de la régulation. La Belgique, l'Espagne ou l'Italie disposent par exemple de procédures de blocage administratif des sites illégaux. Néanmoins, un tel dispositif présente une compatibilité avec les normes constitutionnelles sujette à caution, ce qui appelle un examen juridique plus minutieux.

Proposition n° 49 : Examiner l'opportunité d'introduire en France une procédure de blocage administratif des sites opérés par des organismes non agréés proposant une offre illégale de jeux.

[48] Près de 39 % d'entre eux ont déjà joué à un jeu d'argent dans l'année

4.2.4. Un débat ouvert devrait avoir lieu sur l'opportunité d'ouvrir le marché des jeux de casinos en ligne

Les **jeux de casinos en ligne** sont actuellement interdits en France, contrairement à d'autres pays européens. Au vu du risque d'addiction qu'ils présentent, notamment les machines à sous à distance[49], le législateur les estime d'une particulière dangerosité.

Hors poker, seul jeu de cercle autorisé en ligne, le marché des casinos en ligne en France en 2016 est estimé concerner de l'ordre de 500 000 joueurs. L'ARJEL, par différentes méthodes d'évaluation, estime que le PBJ des casinos en ligne en France serait compris entre 600 M€ et 800 M€. Au total, la taille et la profondeur du marché seraient importantes. Les conséquences sur le plan de la santé publique ne sont pas documentées. Il est notamment difficile d'évaluer dans quelle mesure l'ouverture du marché des casinos en ligne entrainerait non seulement une légalisation du jeu illégal actuel mais, plus encore, la stimulation et le développement de cette demande de jeux.

Face aux importantes conséquences d'une prolongation de cette interdiction ou d'une ouverture de ce segment de marché, il appartient aux pouvoirs publics et à toutes les parties prenantes de débattre de l'opportunité d'ouvrir le marché des casinos en ligne en France.

Proposition n° 50 : Engager une consultation des parties prenantes, s'appuyant sur des évaluations précises, sur l'opportunité d'ouvrir à terme le marché des casinos en ligne en France.

À Paris, le 28 septembre 2018

Le Conseiller d'État,	L'inspecteur général des Finances,	L'inspecteur des Finances,
Olivier JAPIOT	**Olivier LE GALL**	**Hadrien HADDAK**

[49] Les machines à sous présentent davantage de risques que les autres jeux. Jeu de contrepartie, il convient de s'assurer que les gains sont effectivement redistribués de manière honnête aux joueurs. Le risque de blanchiment d'argent est grand du fait d'un TRJ élevé. Enfin, les machines à sous figurent parmi les jeux les plus addictifs. Il faut rappeler également que les machines à sous ont été autorisées dans les casinos notamment pour lutter contre la fraude, canaliser l'offre illégale et limiter la consommation de ce type de jeu.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Créer une autorité administrative indépendante de régulation et de surveillance des jeux d'argent et de hasard dotée d'une compétente générale sur les jeux en ligne, les jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU, et d'une compétence limitée à la lutte contre l'addiction et contre le blanchiment de capitaux pour les casinos et clubs de jeux.

Proposition n° 2 : Privilégier la mise en place d'un Collège unique siégeant en deux formations selon qu'il traite des droits exclusifs ou d'autres affaires, incluant des commissaires du gouvernement à voix consultative. La formation « droits exclusifs » du Collège pourrait en outre éventuellement accueillir un ou deux membres supplémentaires à voix délibérative dont les qualifications spécifiques enrichiraient l'approche de l'Autorité vis-à-vis des deux opérateurs régulés au titre de leurs monopoles. Prévoir également une formation plénière pour les sujets transversaux.

Proposition n° 3 : Diversifier les profils recrutés au sein du Collège de l'Autorité pour y inclure également des compétences en économie de la concurrence, en informatique et économie numérique.

Proposition n° 4 : Prévoir une commission des sanctions distincte du collège, sans préjudice de la compétence de la Commission nationale des sanctions s'agissant du blanchiment de capitaux.

Proposition n° 5 : Sous réserve des évolutions proposées par la mission, conserver le dispositif de contrôle des jeux en ligne mis en place par la loi du 12 mai 2010. Conserver et étendre à l'ensemble des activités le dispositif de sanction également mis en place par la loi de 2010.

Proposition n° 6 : Élargir à l'ensemble du secteur des jeux la possibilité pour l'Autorité de disposer des informations bancaires des titulaires de comptes de joueurs, à des fins d'enquête.

Proposition n° 7 : Mettre en place, au sein de l'Autorité, pour les activités sous droits exclusifs, un contrôle de second niveau sur l'effectivité et la rigueur des contrôles internes des opérateurs.

Proposition n° 8 : Pour le PMU, mettre en place, en lien avec l'équipe existante chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude, une équipe d'inspecteurs du réseau des points de vente afin de constituer une direction du contrôle interne.

Proposition n° 9 : Rendre l'autorité destinataire de tous les rapports et résultats des inspections des points de vente ; les opérateurs disposant de droits exclusifs devront informer sans délai l'Autorité de tout manquement grave constaté d'un détaillant à leurs obligations légales.

Proposition n° 10 : Doter l'Autorité d'un pouvoir d'approbation des stipulations des contrats passés entre les opérateurs de droits exclusifs et leurs détaillants lorsqu'elles sont relatives à la prévention du jeu excessif, du jeu des mineurs et du blanchiment.

Proposition n° 11 : Doter les agents de l'Autorité de pouvoirs d'inspection sur place des deux opérateurs disposant de droits exclusifs et de leurs points de vente.

Proposition n° 12 : Rattacher budgétairement à l'Observatoire des jeux à l'Autorité tout en préservant son indépendance éditoriale.

Proposition n° 13 : Supprimer la COJEX et instituer un comité interministériel des jeux d'argent et de hasard chargé de l'évaluation de la politique des jeux et de son adaptation à échéance régulière. Le secrétariat pourrait être confié à la direction du budget.

Proposition n° 14 : Préserver l'autonomie du Service central de courses et jeux (SCCJ) qui conduirait ses enquêtes administratives pour le compte de l'Autorité. L'Autorité aurait compétence pour prendre les décisions associées et pourrait, le cas échéant, concéder une délégation de signature au Service central.

Proposition n° 15 : Prévoir explicitement par une disposition législative des modalités pratiques de coopération entre la future Autorité et l'Autorité de la concurrence, l'AMF, l'ACPR et la DGCCRF.

Proposition n° 16 : Prévoir, dans le partage des tâches entre les ministères et l'Autorité, de confier au Gouvernement la fixation du cadre réglementaire et de confier à l'Autorité la prise de tous les actes courants de régulation, individuels ou collectifs.

Proposition n° 17 : Déterminer par décret les catégories de jeux et les gammes de jeux exploitables par les deux monopoles au titre de leurs droits exclusifs.

Proposition n° 18 : Donner à l'Autorité compétence pour autoriser individuellement, pour une durée fixe, l'exploitation d'un jeu sous droits exclusifs entrant dans une des gammes définies par le pouvoir réglementaire. Toute demande d'autorisation individuelle soumise par la FDJ ou le PMU devra comporter un nombre important d'informations détaillant la mécanique du jeu, son impact potentiel en termes de risques de fraude, de blanchiment, de dépendance.

Proposition n° 19 : Donner à l'Autorité le pouvoir d'autoriser des expérimentations de jeux non prévus par la réglementation, pour une durée limitée et à condition qu'une évaluation précise soit fournie à son terme.

Proposition n° 20 : Donner à l'Autorité pour des jeux régulièrement renouvelés, appartenant à une gamme aux critères stricts et présentant un risque moindre d'addiction, de fournir une autorisation cadre aux obligations déclaratives allégées.

Proposition n° 21 : Donner au président de l'Autorité le pouvoir d'homologuer les règlements des jeux de la FDJ et du PMU qui seraient ensuite adoptés par les dirigeants des entités concernées.

Proposition n° 22 : Mettre en place une homologation par le ministre chargé du budget (et le ministre chargé de l'agriculture pour les jeux hippiques) des lignes directrices et des délibérations à caractère règlementaire adoptées par le Collège de l'Autorité selon une règle d'approbation tacite après un mois.

Proposition n° 23 : Confier au président de l'Autorité le pouvoir de suspendre en urgence, temporairement et à titre conservatoire, le lancement ou l'exploitation d'un jeu pour des raisons impérieuses d'intérêt général, sur saisine du Collège ou des ministres compétents.

Proposition n° 24 : Fixer par arrêté les plafonds ou fourchettes de taux de retour aux joueurs pour les jeux sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU et pour les paris en ligne, après avis simple de l'Autorité. Donner à l'Autorité le pouvoir d'arrêter, pour les jeux sous droits exclusifs, les niveaux individuels de TRJ autorisés et de sanctionner leur non-respect. Revoir le mécanisme de détermination de la rémunération de la FDJ assise sur les mises.

Proposition n° 25 : Étendre aux points de vente des jeux d'argent certaines restrictions d'implantation prévues pour les débits d'alcool ou de tabac.

Proposition n° 26 : Autoriser par une disposition législative les ministres compétents à fixer par arrêté les nombres plancher et plafond de points de vente de la FDJ et du PMU sur l'ensemble du territoire national.

Proposition n° 27 : Donner à l'Autorité un pouvoir d'approbation ou d'opposition concernant l'implantation d'un nouveau point de vente. L'avis conforme du SCCJ serait maintenu. Ces décisions administratives seraient encadrées par un délai.

Proposition n° 28 : Confier à l'Autorité la détermination des exigences techniques à respecter par la FDJ et le PMU en matière d'intégrité des opérations de jeux et de sécurité des systèmes d'information. L'Autorité serait compétente pour établir une liste des tiers indépendants autorisés à conduire les audits et certifications externes des opérateurs titulaires de droits exclusifs.

Proposition n° 29 : Soumettre les programmes annuels et pluriannuels des jeux et les actions promotionnelles correspondantes de la FDJ et du PMU à l'approbation de l'Autorité.

Proposition n° 30 : Faire approuver par l'Autorité, pour tous les opérateurs, y compris les casinos et clubs de jeux, les plans annuels en matière de lutte contre le jeu problématique et contre le blanchiment. L'Autorité aurait le pouvoir de sanctionner leur non-respect par les opérateurs.

Proposition n° 31 : Confier à l'Autorité la compétence pour établir une stratégie pluriannuelle de lutte contre le jeu problématique, déclinée annuellement par des lignes directrices à destination des opérateurs, ayant pour but le développement d'une obligation de résultats dans ce domaine. L'Autorité sanctionnerait les opérateurs ne s'y soumettant pas.

Proposition n° 32 : Mettre en place un fonds de concours, abondé par les opérateurs du secteur des jeux d'argent et de hasard, destiné à financer les enquêtes nationales de prévalence de l'Observatoire des jeux.

Proposition n° 33 : Soumettre à l'approbation de l'État les statuts de la FDJ et prévoir un régime spécial pour les actions de l'Etat (vote double, droit de véto sur certaines décisions,…).

Proposition n° 34 : Donner à l'Autorité le pouvoir de s'opposer aux nominations, aux renouvellements ou à la poursuite du mandat des dirigeants exécutifs et membres du conseil d'administration de la FDJ sous certaines conditions. Donner à l'Autorité le pouvoir de s'opposer à la poursuite du mandat du PDG de la FDJ en cas de manquement d'une particulière gravité de l'entreprise à ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment et la fraude et de prévention du jeu excessif et du jeu des mineurs.

Proposition n° 35 : Maintenir le contrôle économique et financier de l'État sur la FDJ et instituer un commissaire du Gouvernement auprès d'elle.

Proposition n° 36 : Transmettre à l'Autorité le pouvoir d'approbation du calendrier de courses support de paris, en dur comme en ligne, sur la base des propositions des sociétés mères de courses, après avis du ministère de l'agriculture et de la FNCH, et consultation des parties prenantes, en particulier le PMU et les opérateurs de paris hippiques en ligne.

Proposition n° 37 : Permettre au PMU, pour les paris hippiques dans le réseau physique, de proposer à l'Autorité l'inscription dans le calendrier de courses support de paris d'une course ou d'une réunion de courses réalisées à l'étranger après avis de la société de courses compétente.

Proposition n° 38 : Codifier dans le code de sécurité intérieure l'ensemble de la législation et des décrets régissant les jeux d'argent et de hasard.

Proposition n° 39 : Clarifier les différents éléments relevant de la loi, du décret ou de l'arrêté. Laisser à l'Autorité la compétence pour définir les cadres techniques d'application de la règlementation.

Proposition n° 40 : Réduire le périmètre de la certification annuelle des opérateurs de jeux en ligne titulaires d'un agrément au seul volet technique. Revoir les modalités de la certification technique annuelle pour faire procéder à un audit de sécurité de la plateforme de jeu chaque année et à une revue complète tous les deux ans.

Proposition n° 41 : Définir la liste des résultats sportifs support de paris négativement (tout ce qui n'est pas explicitement interdit sera réputé autorisé), notamment pour donner davantage de souplesses aux opérateurs de jeux en ligne tout en prévenant la prise de paris sur des actes négatifs de jeu.

Proposition n° 42 : Donner la possibilité à l'Autorité de s'opposer à l'homologation d'un logiciel de jeux ou de paris pour des motifs liés au risque caractérisé d'addiction qu'il représente.

Proposition n° 43 : Transférer la gestion matérielle du fichier des interdits de jeux à l'Autorité sans préjudice de la compétence exclusive de la DLPAJ en matière d'inscriptions d'office.

Proposition n° 44 : Faciliter l'inscription volontaire des joueurs au fichier des interdits de jeux en la rendant possible en ligne ou par correspondance.

Proposition n° 45 : Rendre obligatoire pour l'opérateur (PMU et FDJ) la consultation du fichier des interdits de jeu lors de l'ouverture d'un compte joueur destiné au réseau physique. Réaliser également cette vérification pour chaque joueur disposant d'un tel compte à échéance régulière.

Proposition n° 46 : Renforcer les normes légales encadrant les communications commerciales des opérateurs de jeux d'argent et de hasard pour interdire leur diffusion dans certaines zones géographiques sensibles comme par exemple à proximité des établissements et lieux fréquentés par les jeunes.

Proposition n° 47 : Doter l'Autorité du pouvoir d'exiger d'un opérateur le retrait de toute communication commerciale qui inciterait excessivement au jeu.

Proposition n° 48 : Permettre, par une disposition législative, aux détaillants en points de vente de la FDJ et du PMU de s'assurer de la majorité des joueurs.

Proposition n° 49 : Examiner l'opportunité d'introduire en France une procédure de blocage administratif des sites opérés par des organismes non agréés proposant une offre illégale de jeux.

Proposition n° 50 : Engager une consultation des parties prenantes, s'appuyant sur des évaluations précises, sur l'opportunité d'ouvrir à terme le marché des casinos en ligne en France.



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I

Le secteur des jeux d’argent et de hasard : situation, tendances et position de la FDJ et du PMU

SOMMAIRE

1. Alors qu'ils sont l'objet d'une réglementation sévère, les jeux d'argent et de hasard sont soumis à des régulations fragmentées à l'intensité inégale

1.1. Le secteur des jeux en France repose sur un modèle prohibitionniste constitué d'abord autour de monopoles disposant de droits exclusifs

Le régime français des jeux d'argent et de hasard est historiquement prohibitionniste. Le principe d'interdiction des jeux a été édicté par la loi du 21 mai 1836 portant prohibition des loteries puis codifié, en 2012, à l'article L. 322-1 du code de la sécurité intérieure aux termes duquel « *les loteries de toute espèce sont prohibées* ».

Le terme loterie est entendu juridiquement dans une acception large, intégrant tous les jeux d'argent et de hasard, y compris les paris. L'article L.322-2 du code de la sécurité intérieure précise que les loteries sont des opérations dotées de quatre caractéristiques cumulatives :

- une offre publique ;
- une opération faisant naître l'espérance d'un gain qui serait dû, même partiellement ;
- une opération dont le résultat dépend du hasard ;
- une opération pour laquelle un sacrifice financier est exigé de la part des participants.

L'interdiction du jeu d'argent et de hasard par le législateur repose sue une double exigence de :

- préservation de l'ordre public (lutte contre la fraude et les activités criminelles) ;
- préservation de l'ordre social (protection de la santé publique et protection des mineurs) ;

Cette interdiction en est une de principe. En pratique, le modèle français prohibitionniste a été progressivement assorti de dérogations encadrées. En effet, il repose sur la recherche d'un équilibre entre, d'une part, la nécessité de canaliser la demande de jeu à travers un circuit contrôlé d'offre de jeu, et d'autre part la volonté de limiter le volume global d'offre de jeu dispensée sur le territoire à ce qui est nécessaire à la canalisation de cette demande. Un droit spécial des jeux s'est ainsi constitué avec l'édiction de plusieurs textes :

- la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux qui réserve l'organisation des courses de chevaux et la prise de paris sur celles-ci aux seules sociétés de courses ;
- la loi du 15 juin 1907 relatives aux casinos ;
- la loi de finances du 16 avril 1930 qui autorise la prise de paris hippiques hors des hippodromes et précède la création du PMU en 1931 ;
- la loi de finances du 31 mai 1933 dérogeant à l'interdiction générale des loteries et autorisant le Gouvernement à créer la Loterie Nationale, et le décret n°78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loteries autorisés dont l'article 17 dispose que l'organisation et l'exploitation de ces jeux sont confiées à une entreprise publique constituée sous forme de société anonyme, dénommée La Française des jeux ;
- la loi de finances pour 1985 du 29 décembre 1984 et le décret n°85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs qui confie l'exploitation des paris sportifs dans le réseau physique à la Française des jeux.

Avant l'essor d'Internet, les jeux d'argent et de hasard, situés dans le réseau physique et autorisés par dérogation, sont exploités par des monopoles :

- la Française des jeux bénéficie d'un monopole sur les jeux de grattage et de tirage ainsi que sur les paris sportifs ;
- les sociétés de courses et le Pari mutuel urbain (PMU), groupement d'intérêt économique constitué de sociétés de courses, bénéficient d'un monopole sur les paris hippiques ;
- les casinos disposant d'un agrément bénéficient du monopole sur les jeux de casinos[1].

Chacun de ces pôles du secteur des jeux est contrôlé par la puissance publique : le pôle des casinos par le ministère de l'intérieur, le pôle des paris hippiques par le ministère de l'agriculture et le ministère du budget, le pôle de la loterie d'État par le ministère du budget.

Le législateur a estimé que le monopole constituait le meilleur moyen de prévenir les risques pour l'ordre public et l'ordre social représentés par l'exploitation des jeux d'argent et de hasard. À ce titre, l'offre de jeux d'un monopole comme la Française des jeux doit répondre à trois objectifs correspondants qui sont spécifiés à l'article 1er du décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés :

- **assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux** et veiller à la transparence de leur exploitation ;
- **canaliser la demande de jeux** dans un circuit contrôlé par l'autorité publique, afin de prévenir les risques d'une exploitation des jeux d'argent à des fins frauduleuses ou criminelles et de lutter contre le blanchiment d'argent ;
- **encadrer la consommation des jeux** afin de prévenir le développement des phénomènes de dépendance.

1.2. La loi du 12 mai 2010 autorise une offre légale concurrentielle en ligne et établi des objectifs transversaux à la politique française des jeux

L'ouverture à la concurrence, en 2010, du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne tire les conséquences à la fois des exigences du droit communautaire et du constat de l'existence d'une importante offre illégale sur Internet.

Les jeux d'argent et de hasard en ligne ne relèvent pas de la directive Services, ni de la directive sur le commerce électronique de 2000. Pour la Cour de justice de l'Union européenne, en revanche, les jeux d'argent constituent un service au sens de l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

[1] Les casinos exercent leur activité dans le cadre de délégations locales de service public.

Le fait pour un État membre d'entraver la fourniture de ce service par un opérateur établi dans un autre État membre constitue une atteinte à la libre prestation de services consacrée à l'article 56 TFUE. Des entorses peuvent être apportées à cette libertés, fondées notamment sur l'existence de raisons impérieuses d'intérêt général telles que la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment, la lutte contre l'addiction, le financement du budget de l'État ou l'amélioration de la race chevaline. Par sa jurisprudence, la CJUE se réserve le droit de vérifier la proportionnalité et l'efficacité des mesures restrictives mises en place pour les jeux d'argent et de hasard en point de vente comme en ligne, incitant à une libéralisation du secteur. Elle a ainsi pu considérer que les monopoles étatiques sur les jeux en ligne constituaient une restriction à la libre prestation de services (CJUE, *Gambelli*, 6 novembre 2003 ; CJUE, *Placanica*, 6 mars 2007). Toute restriction répondant à des objectifs d'intérêt général tels que la protection des consommateurs doit être « *cohérente et systématique* » dans la manière dont elle limite les activités de paris. Un État membre ne peut invoquer la nécessité de limiter l'accès de ses citoyens aux services de paris si, dans le même temps, il les incite à participer aux loteries nationales, aux jeux de hasard ou aux paris qui bénéficient aux finances de l'État.

Sur cette base jurisprudentielle, la Commission européenne, ayant demandé à la France d'ouvrir à la concurrence son marché des paris sportifs en ligne, a ouvert une procédure d'infraction à son encontre, avec notification d'un avis motivé en date du 27 juin 2007, dernière étape de la procédure du recours en manquement avant la saisine de la CJUE.

D'autre part, comme le rappelle l'exposé des motifs de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, « *le fort développement du marché des jeux sur Internet en provenance d'opérateurs non autorisés par l'État fragilise l'organisation traditionnelle du secteur des jeux d'argent et de hasard et ce d'autant plus qu'il ignore les frontières nationales et sectorielles* ».

Dans ce contexte, le législateur a ouvert à une concurrence maîtrisée certains secteurs du marché des jeux en ligne.

Le périmètre des jeux faisant l'objet d'une ouverture à la concurrence est limité aux jeux de hasard qui font également appel au savoir-faire des joueurs et présentent des risques d'addiction jugés moindres, par comparaison avec des jeux de hasard pur telles que les machines à sous pour lesquelles le maintien du système de droits exclusifs se justifie. Ces jeux sont le pari hippique, le pari sportif et le poker. Les jeux de casinos en ligne n'ont pas été autorisés.

L'ouverture à la concurrence de ces jeux en ligne s'accompagne de plusieurs principes structurants :

- l'agrément des opérateurs sur la base d'un cahier des charges pour chaque catégorie de jeux et paris ; l'absence de limitation a priori du nombre d'opérateurs trouve sa contrepartie dans le respect d'un cahier des charges strict en matière d'offre de jeux et de paris autorisés ;
- la traçabilité des opérations de jeux en ligne et la conservation de l'ensemble des données de jeux, permettant d'opérer les contrôles nécessaires pour protéger les joueurs contre le risque d'addiction, lutter contre le risque de fraude et de blanchiment et garantir la sécurité des jeux ;
- l'encadrement de la proportion maximale des mises reversée en moyenne aux joueurs par catégorie de paris afin de réguler la consommation de jeu et de réduire l'intérêt des opérations de blanchiment tout en laissant une souplesse commerciale aux opérateurs ;
- l'assujettissement des opérateurs aux prélèvements nationaux, dont le niveau participe également de la protection de l'ordre public et social et contribue au financement de causes d'intérêt général telles que la santé, le sport, la filière équine et la culture ;

- la lutte contre les sites non agréés afin de permettre une régulation efficace du marché légal, respectueuse des objectifs d'intérêt général, dans l'intérêt des opérateurs autorisés et des consommateurs.

L'activité de jeux en ligne ouverte ainsi à la concurrence est régulée et contrôlée par une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), créée par la loi du 12 mai 2010.

La loi du 12 mai 2010 clarifie également les objectifs transversaux de la politique des jeux conduite par l'État. Aux termes de son article 3, la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de :

- prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs ;
- assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu ;
- prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;
- veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

1.3. Le secteur des jeux est aujourd'hui compartimenté selon la nature concurrentielle ou monopolistique et selon le canal des activités

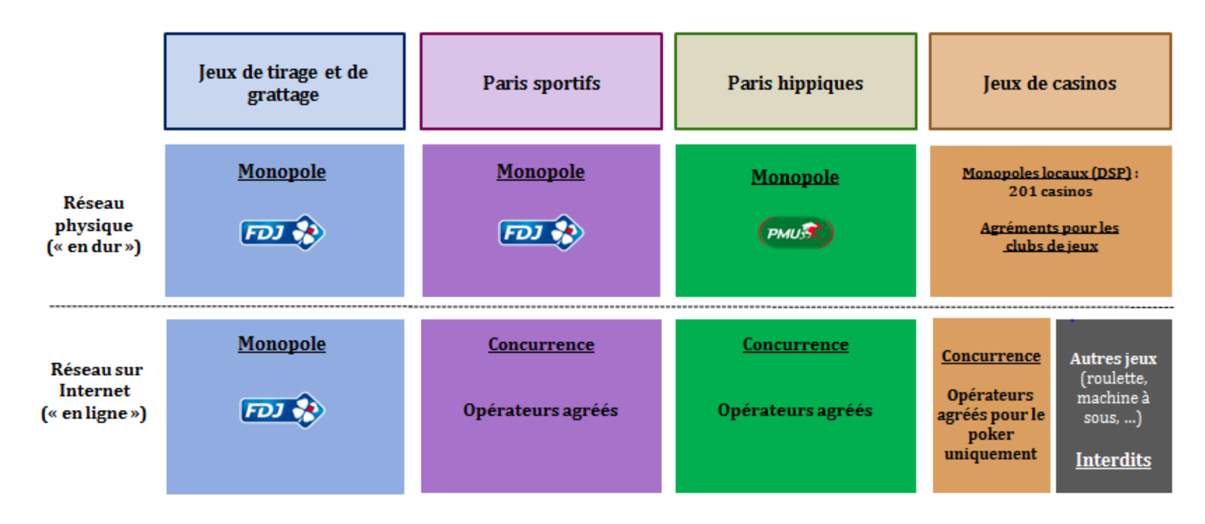
Il est à noter que la loi du 12 mai 2010 a laissé inchangés :

- les droits exclusifs de la FDJ sur les jeux de grattage et de tirage, dans le réseau physique et en ligne, ainsi que sur les paris sportifs dans le réseau physique ;
- les droits exclusifs du PMU sur les paris hippiques dans le réseau physique ;
- les monopoles locaux des casinos pour les jeux de casinos dans le réseau physique.

Le commerce actuel des jeux d'argent et de hasard est donc, outre la nature du jeu considéré, caractérisé par une double dichotomie entre (cf. graphique 1) :

- une exploitation soumise à un régime de droits exclusifs ou à un régime d'agrément ;
- une exploitation dans le réseau physique (« en dur ») ou sur Internet (« en ligne »).

Graphique 1 : Les acteurs du marché des jeux d'argent et de hasard en France en juin 2018 après la loi du 12 mai 2010



Source : Direction du Budget ; mission.

2. La croissance globale du secteur masque des dynamiques différenciées d'une activité à l'autre

2.1. Les mises ont augmenté de 13,5 % entre 2010 et 2016 pour atteindre désormais près de 45 Mds€ par an

Le marché français des jeux d'argent et de hasard, bien que globalement en croissance entre 2010 et 2016 (+ 13,5 % de mises), connaît des évolutions contrastées selon ses segments.

Les mises de la Française des jeux et des opérateurs en ligne sont en forte augmentation entre 2010 et 2016, avec une hausse respectivement de + 34 % et + 68 % (cf. tableau 1). La croissance des mises enregistrées par la Française des jeux s'avère toutefois plus régulière et stable pendant cette période que celle enregistrée par les opérateurs de jeux en ligne. Parallèlement, le total des enjeux enregistrés par le PMU a reculé de 13 % et ceux enregistrés par les casinos ont connu une baisse sensible avant d'augmenter à nouveau en 2016 – au total, les casinos ont vu leurs enjeux diminuer de 2,6 % entre 2010 et 2016.

Tableau 1 : Mises par type d'opérateur sur la période 2010-2016 (en Mds€)

Opérateur	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FDJ	10,5	11,4	12,1	12,4	13	13,6	14,1
PMU	9,3	9,8	9,8	9,6	9,2	9	8,1
Casinos	15,3	15,6	15,1	14,4	14,2	14,1	14,9
Jeux en ligne	5	10,4	9,4	8,5	8	8	8,4
Total	**40,1**	**47,2**	**46,4**	**44,9**	**44,4**	**44,7**	**45,5**

Source : Direction du budget.

Le produit brut des jeux (PBJ) total a progressé plus rapidement que les mises sur la période 2010-2016 avec une hausse de 17 % (cf. tableau 2). S'agissant du PMU, un PBJ stable, alors que les mises ont reculé, implique une intensification du jeu. Le PBJ, soit les mises moins les gains, constituent un solde approximatif, avant prélèvements spécifiques, du chiffre d'affaires du secteur du jeu. La Française des jeux a réalisé à elle seule 47 % du PBJ du secteur en 2016.

Tableau 2 : Évolution du produit brut des jeux par type d'opérateur 2010-2016 (en Mds€)

PBJ	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FDJ	3,7	4,1	4,3	4,3	4,5	4,6	4,8
PMU	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
Casinos	2,3	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1	2,2
Jeux en ligne	0,3	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8
Total	**8,7**	**9,6**	**9,8**	**9,7**	**9,7**	**9,9**	**10,2**

Source : Direction du budget.

2.2. Les différents segments de jeux connaissent en réalité des évolutions contrastées

Le marché européen, de 92 Mds€ de PBJ, est actuellement tiré par les paris sportifs et les jeux de casino en ligne. Dans ce contexte, le marché français, où les jeux de casino en ligne sont interdits, est soutenu par la croissance forte des paris sportifs.

Dans le même temps, en France, l'activité en monopole de paris hippiques du PMU décroit de façon prononcée depuis 2013. **Le bassin de joueurs hippiques tend à se réduire et à vieillir**[2]. En 2017, le taux de pénétration du pari hippique était de 8 % de la population contre 10 % en 2012 et un point haut de 14 % entre 2001 et 2006. Si l'âge moyen des joueurs du PMU en 2017 était de 49 ans, soit l'âge moyen français, celui des joueurs réguliers était de 53 ans.

Les **casinos** ont connu une baisse de leur activité entre 2010 et 2015, en particulier du fait d'un certain vieillissement de la clientèle, de la crise financière et des mesures restrictives contre la consommation de tabac. Cette diminution de l'activité a eu un impact limité sur l'évolution du PBJ, qui a connu un léger recul mais dans une proportion moindre. Le marché des casinos terrestres, très concentré, est structuré autour de quatre grands groupes : Barrière, Partouche, Tranchant, Joa. Près de 90 % du PBJ des casinotiers est engendré par les machines à sous[3].

Les **jeux traditionnels de loteries**, jeux de tirage et de points de vente hors jeux de grattage, semblent arrivés à maturité avec des taux de croissance annuelle plus réduits.

Des acteurs de loterie traditionnelle se consolident et s'internationalisent, en particulier les opérateurs à capitaux privés (Lottomatica, groupe Sazka plus récemment), afin de trouver de nouveaux leviers de croissance, et se protéger des risques d'évolution réglementaire. Les réseaux de distribution de loteries se diversifient en dehors des réseaux traditionnels. En parallèle et afin de rendre leur modèle économique plus résilient, certains acteurs de loterie privés diversifient leurs activités avec de nouveaux services (services financiers chez Sisal) et remontent la chaîne de valeur via des partenariats et/ou des acquisitions.

Le digital devient un canal de plus en plus stratégique (cf. graphique 2), bien qu'il présente une part structurellement plus élevée de l'activité des opérateurs présents sur le marché des casinos en ligne. Pour le PMU comme pour la Française des jeux, les mises digitales représentent dorénavant environ 10 % des mises totales en 2017.

Graphique 2 : Mises digitales et part des mises digitales pour quelques grands opérateurs européens du secteur des jeux d'argent et de hasard

		Mises digitales par acteur Mises 2016 (M€)	Part des mises digitales par acteur % des mises totales, 2016
Acteurs présents sur la loterie et/ou les paris sportifs en ligne	Camelot - UK	1 726	22.0%
	PMU	1 042	10.4%
	FDJ - France (2016, 2017)	933 / 1 700	6.5% / 10.0%
	Lottomatica - Italie[1]	229	1.3%
Acteurs présents également présents sur le casino en ligne	Austrian Lotteries - Austria	1 536	45.8%
	Veikkaus Oy - Finlande	1 066	36.0%
	Svenska Spel - Suède	504	23.2%

Source : H2GC.

[2] Source : baromètre IFOP sur le secteur des jeux d'argent offline 2017.

[3] Source : direction du budget.

3. La fiscalité spécifique du secteur des jeux d'argent s'avère complexe et hétérogène

3.1. Les jeux d'argent et de hasard font l'objet d'une fiscalité particulière qui est différenciée à la fois selon les acteurs et les segments de marché concernés

L'assiette taxée par les prélèvements particuliers au secteur des jeux d'argent n'est pas unique. La fiscalité propre aux jeux d'argent et de hasard est assise sur les mises, à l'exception des casinos terrestres, pour lesquels la fiscalité est assise sur le produit brut des jeux.

Aux prélèvements particuliers s'ajoutent les prélèvements fiscaux et sociaux de droit commun tels que l'impôt sur les sociétés et la TVA, qui s'appliquent aux opérateurs de jeux à l'exception du PMU qui ne paie pas l'IS et des casinos, cercles et maisons de jeux qui sont exonérés de TVA[4].

Les prélèvements appliqués spécifiquement aux jeux d'argent et de hasard sont hétérogènes avec des taux spécifiques pour chaque catégorie de jeux. (cf. tableau 3 ; cf. encadré 1). À titre d'exemple, pour les jeux en ligne sur le segment concurrentiel, le taux de prélèvement en pourcentage des mises est de 9,3 % pour les paris sportifs, de 2,0 % pour les jeux de cercle et de 13,0 % pour les paris hippiques. La part plus élevée sur les paris hippiques en ligne tient notamment à une taxe affectée spécifique au bénéfice des sociétés de course, dans le but explicite de financer la filière équine, instaurée en 2013.

Tableau 3 : Part des prélèvements obligatoires hors TVA des jeux en ligne sur le segment concurrentiel par bénéficiaire (en % des mises)

	Paris sportifs	Paris hippiques	Jeux de cercle
Contribution au budget général[5]	5,7	5,3	1,8
Sécurité sociale	1,8	1,8	0,2
CNDS	1,8	-	-
Sociétés de courses	-	6,5	-
Total	**9,3**	**13,6**	**2,0**
Prélèvements rapportés au PBJ	*49,3*	*54,7*	*31,2*

Source : ARJEL.

Pour les paris hippiques en dur, l'État et les collectivités territoriales perçoivent 5,3 % des mises et la sécurité sociale, 1,8 %. Pour les jeux de tirage et de grattage de la FDJ, l'entreprise obtient une commission en pourcentage des sommes misées par les joueurs. L'État perçoit, quant à lui, outre des prélèvements sociaux (CSG, CRDS) et affectés au profit du Centre national pour le développement du sport (CNDS), le solde des mises restant une fois les joueurs et l'entreprise rémunérés.

[4] Source : « *La régulation des jeux d'argent et de hasard* », octobre 2016, Cour des comptes.

[5] Incluant un éventuel retour aux communes, par exemple pour celle d'implantation de casinos ou d'hippodrome.

Encadré 1 : Fiscalité du poker

La fiscalité du poker présente un cas représentatif de la complexité de la fiscalité des jeux d'argent et de hasard. Une première différence existe par exemple entre la fiscalité des tournois de poker et la fiscalité des *cash game*. Dans ce dernier cas, le taux de prélèvement de 2 % est plafonné à 2€ par pot. L'opérateur prélève ensuite sur les tables de poker, pour se rémunérer, près de 3 % des mises à partir du moment où le *flop* est distribué. La structure de cette fiscalité conduit donc les opérateurs à rechercher des joueurs intensifs capables de miser des sommes importantes. En effet, toutes les tables faiblement peuplées, où sont joués peu de coups, entraînent des prélèvements alourdis. Cette situation conduit les opérateurs à orienter les joueurs récréatifs vers des tables peuplées, plus intensives.

Au total, prélèvements spécifiques et de droit commun confondus, la fiscalité des jeux d'argent et de hasard est élevée et se révèle stable. Entre 2011 et 2016, ils ont été annuellement d'environ 5 Mds€, hors impôt sur les sociétés et TVA (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Évolution du montant des prélèvements publics sur les jeux, hors IS et TVA entre 2011 et 2016 (en Mds€)

2011	2012	2013	2014	2015	2016
4,8	4,7	4,6	4,7	4,7	5,0

Source : Direction du budget.

3.2. La Française des jeux représente 60 % des prélèvements publics sur le secteur des jeux d'argent et de hasard

Tous prélèvements confondus, particuliers et de droit commun, la Française des jeux représenterait en 2018 60,3 % des recettes publiques issues du secteur des jeux d'argent et de hasard, bien au-dessus du PMU ou des casinos, respectivement 15,9 % et 14,6 % des recettes publiques totales sur ce secteur (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Estimation des prélèvements publics en 2018 par type d'opérateurs

Opérateur(s)	Montant des prélèvements publics (en M€)	Part des prélèvements publics (en %)
La Française des jeux	3 300	60,3
Pari Mutuel Urbain	870	15,9
Casinos	800[6]	14,6
Opérateurs de jeux en ligne (hors FDJ et PMU)	500	9,1
Total	**5 470**	**100,0**

Source : Direction du Budget.

À cadre fiscal stable, pour les jeux de loteries, l'augmentation du TRJ diminuerait à due concurrence les prélèvements publics, puisque ces derniers sont constitués par le solde des mises après affectation des parts des différents bénéficiaires (joueurs, sécurité sociale, CNDS, FDJ, etc.). Ce lien entre TRJ et fiscalité n'est pas vérifié pour d'autres jeux, comme les paris en ligne car pour ces derniers les prélèvements publics sont calculés en pourcentage des mises.

[6] Estimation de la direction du budget.

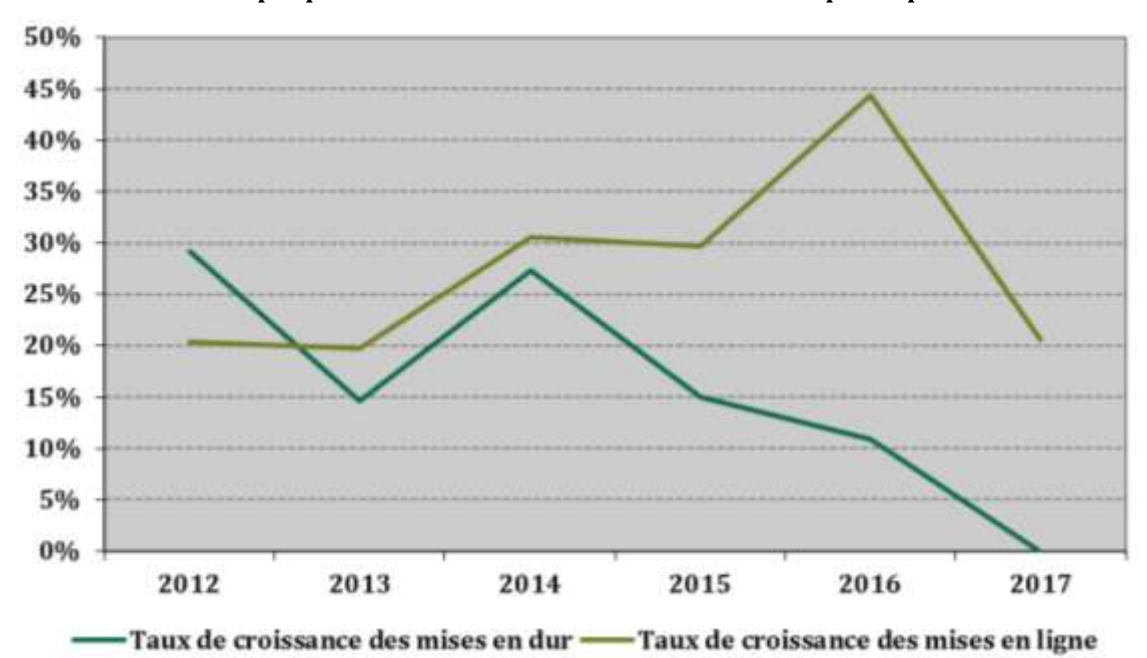
4. Le développement des usages numériques emporte des évolutions profondes de l'activité des jeux d'argent et de hasard

4.1. Les paris sportifs, surtout en ligne, sont en forte dynamique

La dynamique actuelle bénéficie bien davantage au marché de paris sportifs en ligne depuis 2015 alors que parallèlement, la croissance des mises en dure dans le réseau de points de vente de la FDJ ralentit chaque année jusqu'à être nulle entre 2016 et 2017 (cf. graphique 3). Par-delà l'évolution des usages, qui favorise le canal digital, plusieurs raisons peuvent contribuer à cette dynamique différenciée :

- la Française des jeux peut proposer des jeux de pronostics sportifs organisés sur des compétitions ou des manifestations sportives relevant de vingt disciplines sportives au plus et reposant chacun sur vingt formules de jeu ou types de pari au plus[7]. L'offre en ligne permet de miser sur près de 40 sports ;
- le *live betting*, autorisé pour les prises de paris sportifs en ligne est interdit dans le réseau physique.
- il existe un écart substantiel entre les taux de retour aux joueurs maximum qui est plus élevé pour les paris sportifs en ligne que pour ceux réalisés dans les points de vente, à 85 %[8] contre 78 %[9].

Graphique 3 : Évolution du taux de croissance des paris sportifs



Source : ARJEL ; FDJ ; mission.

[7] Article 3 de l'arrêté du 28 décembre 2015 relatif à l'organisation et à l'exploitation par La Française des jeux des jeux de pronostics sportifs en points de vente.

[8] Article 3 du décret modifié n° 2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne.

[9] Article 5 du décret modifié n° 85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985.

4.2. Une convergence entre le « en dur » et le « en ligne » est observée

Aux termes de l'article 10 de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, « *le jeu et le pari en ligne s'entendent d'un jeu et d'un pari* ***dont l'engagement passe exclusivement par l'intermédiaire d'un service de communication au public en ligne****. Ne constitue pas un jeu ou un pari en ligne le jeu ou le pari enregistré au moyen de terminaux servant exclusivement ou essentiellement à l'offre de jeux ou à la prise de paris et mis à la disposition des joueurs dans des lieux publics ou des lieux privés ouverts au public* ».

Les jeux dits « en dur » regroupe ainsi tous les paris engagés via tous les autres canaux de distribution. Cela inclue les paris pris par SMS ou par téléphone. La segmentation retenue au Royaume-Uni est, par exemple, différente. Les paris dits « en points de vente » ne regroupent pas ceux nécessitant une communication à distance. Les paris nécessitant un système de communication dont dits « à distance » (*remote betting*), notamment les paris par SMS et par téléphone.

La distinction légale retenue par la France semble néanmoins perdre progressivement sa pertinence du fait d'une convergence des différents canaux de distribution vers des modes digitalisés. En effet, l'offre de jeux d'argent dans le réseau physique tend à se rapprocher de l'offre en ligne, via la numérisation des points de vente et le développement de sites de préparation des paris à distance.

La Française des jeux met un site et une application mobile de préparation de paris à distance de leurs paris en dur à disposition de ses clients. Les joueurs, utilisant un QR code (ou code barre 2D), se déplacent ensuite dans un point de vente pour valider la prise de jeu. L'interface est proche de celle retrouvée en ligne. Toutefois, en dehors de la nécessité de se déplacer physiquement, ce canal permet aux joueurs de conserver l'anonymat sans création d'un compte joueur. La prise de paris est développée également par le développement de bornes digitales en points de vente. Les joueurs doivent créer un compte pour les utiliser. Ils peuvent créditer leurs comptes, retirer leurs gains en espèces auprès du détaillant ou par virement bancaire. Tout comme sur Internet, des bonus d'acquisition et de rétention sont proposés aux joueurs utilisant ces terminaux.

Le PMU, de même, propose une application, MyPMU, de préparation de paris à distance, à valider dans un second temps dans un point de vente pour finaliser la prise de jeu. Depuis avril 2018, cette validation peut s'opérer par Bluetooth, donc à quelques mètres de portée du point de vente, sans interaction avec le détaillant ou une borne digitale. Des bornes digitales proposant une interface similaire à celle retrouvée en ligne sont à disposition des parieurs dans les points de vente et les hippodromes. La création d'un compte joueur n'est cependant pas obligatoire pour les utiliser. Enfin, une nouvelle génération de points de vente, les PMU City, uniquement équipés de bornes digitales, ont été lancé.

En Suède et en Norvège, les opérateurs en monopole[10] ont mis en place un système de cartes joueurs uniques, pour les paris en ligne comme en dur, qui efface cette frontière. Ces cartes permettent aux joueurs de miser, déposer et retirer de l'argent, de profiter de promotions aussi bien dans les points de vente qu'en ligne. Les joueurs n'ont qu'un unique compte, valide sur les deux canaux de distribution.

[10] Svenska Spel en Suède et Norsk Tipping en Norvège, monopoles en dur et en ligne sur certains types de jeux.

4.3. Le marché des casinos en ligne, illégal en France, représenterait annuellement un produit brut des jeux de l'ordre de 600 M€ à 800 M€

Le marché des casinos en ligne n'a pas été ouvert par la loi du 12 mai 2012. Toute offre d'un jeu de casino en ligne est ainsi illégale. Hors poker, il est estimé en 2016 que le marché des casinos en ligne en France compte entre 300 000 et 500 000 joueurs, soit environ la moitié des Français jouant sur des sites illégaux[11].

L'estimation de la taille du marché des casinos en ligne dans l'hypothèse d'une ouverture en France est difficile. D'après la société Playtech, leader dans le développement de jeux de hasard, le PBJ des jeux de casinos en ligne en France, avant la loi du 12 mai 2010, était 6 fois supérieur à celui du poker en ligne, soit près d'1,4 Mds€. La société Betclic, prenant des hypothèses conservatrices, a estimé en 2016 que le marché prohibé engendrait environ 0,5 Mds€ annuellement de PBJ.

Les tendances et le poids du marché italien de poker en ligne étant proches du marché français, une comparaison avec l'Italie, qui a ouvert simultanément le marché du poker et des tables de jeux en ligne en 2011 et celui des machines à sous en ligne en 2013, fournit une approximation plus solide. En 2016, le marché légal des casinos en ligne représentait plus de trois fois celui du poker en ligne en Italie. Par analogie, on peut estimer que, dans l'hypothèse d'une ouverture totale des jeux de casinos en France, le PBJ serait compris entre 600 M€ et 800 M€.

Si le marché des casinos en ligne devait être ouvert, il faudrait tenir compte des derniers développements jurisprudentiels européens qui s'opposent à certaines restrictions trop fortes. Par un arrêt du 28 février 2018, dans une affaire opposant Sporting Odds, une société britannique, à la Hongrie, **la Cour de justice européenne a estimé que le droit d'organiser des jeux de casino en ligne ne peut être exclusivement réservé aux personnes titulaires d'une concession relative à l'exploitation d'un casino situé sur le territoire hongrois**. Une telle restriction contrevient, d'après la CJUE, à l'article 56 du TFUE. Le Gouvernement hongrois a invoqué des motifs d'ordre public et de santé publique, soutenant que le contrôle étatique des jeux effectués en ligne est limité, que la règle nationale assure que les jeux de hasard en ligne, qui comportent des risques plus élevés que les jeux de hasard traditionnel, sont réservés à des opérateurs fiables car exploitant un casino situé sur le territoire national et satisfont aux exigences de protection des consommateurs et d'ordre public. La Cour admet des restrictions en matière de jeux d'argent et de hasard s'il est établi que cette restriction constitue une condition indispensable pour atteindre l'objectif recherché (CJUE, *Parodi*). La CJUE a estimé, dans le cas d'espèce, qu'une telle restriction dépasse ce qui peut être considéré comme proportionné, dès lors qu'il existe des mesures moins restrictive permettant d'atteindre les objectifs invoqués par le gouvernement hongrois.

[11] Ces données proviennent d'une étude de la FDJ réalisée en 2016 sur un échantillon de 5 011 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. L'étude révèle qu'entre 1,14 % et 1,74 % des Français jouent sur des sites illégaux. L'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies et IPSOS ont fait une estimation proche du nombre de joueurs français sur des sites illégaux. Au total, cette pratique concernerait entre 600 000 et 900 000 personnes.

5. La FDJ, acteur central du marché, devrait connaître au cours de l'année 2019 une ouverture de son capital à des investisseurs privés

La Française des jeux (FDJ) est une société anonyme d'économie mixte, héritière de la Société de la loterie nationale et du loto national, créée dans les années 1970 pour gérer la Loterie nationale, devenu entre-temps le Loto, instituée par la loi de finances du 31 mai 1933. Elle est régie par les lois et règlements en vigueur concernant les sociétés anonymes dans la mesure où il n'y est pas dérogé par des dispositions plus spécifiques prévues par :

- l'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique ;
- la loi n°83-675 du 26 juillet 1983 modifiée ;
- le décret modifié n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés par l'article 136 de la loi du 31 mai 1933 et de l'article 48 de la loi n° 94-1163 du 29 décembre 1994 ;
- le décret modifié n° 85-390 du 1er avril 1985 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de pronostics sportifs autorisés par l'article 42 de la loi de finances pour 1985 ;
- les statuts de la Française des jeux au 2 février 2017.

Aux termes de l'article 2 de ses statuts, la FDJ a pour objet « *la conception, l'organisation et l'exploitation des jeux de loterie, des jeux faisant appel à la combinaison du hasard et des résultats d'événements sportifs et de tout autre jeu, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires lui donnant les autorisations nécessaires en la matière* ». Dans ce cadre, l'entreprise :

- dispose de droits exclusifs sur les opérations de loteries et des jeux grattage, en ligne et en points de vente, ainsi que les paris sportifs en points de ventes ;
- est présente sur le marché des paris sportifs en ligne, où elle est agréée par l'ARJEL ;
- exerce une activité, moins importante, sur le marché concurrentiel de fourniture de services de loteries à des opérateurs étrangers.

La Française des jeux est détenue à 72 % par l'État (cf. tableau 6). Les autres actionnaires sont essentiellement les associations d'anciens combattants (Union de blessés de la face et de la tête, Fédération Maginot), les salariés de l'entreprises (5 %) et les acteurs de l'écosystème de l'entreprise, notamment la Confédération des buralistes.

Tableau 6 : Liste des actionnaires de la Française des jeux

Actionnaire	Nombre d'actions	Pourcentage détenu
État	144 000	72,0
Union des blessés de la face et de la tête (UBFT)	18 457	9,2
Fédération Maginot	8 460	4,2
Idsud	5 252	2,6
Confédération nationale des buralistes de France	3 908	2,0
Masfip (ex mutuelle du trésor)	2 000	1,0
Comalo	1 174	0,6
Emissions Berger	748	0,4
Soficoma[12]	6 000	3,0
Fonds commun de placement des salariés de la française des jeux	10 000	5,0
Mme Stéphane Pallez[13]	1	0,0
Total	**200 000**	**100,0**

Source : Agence des participations de l'État.

Le conseil d'administration de la Française des jeux est composé, depuis le 2 février 2017, de 15 membres dont :

- un représentant de l'État actionnaire et six membres nommés sur proposition de l'État ;
- deux représentants de l'UBFT ;
- un représentant de la Fédération Maginot ;
- cinq représentants des salariés.

En termes de **développement stratégique**, la Française des jeux a fait le choix de privilégier un ***modèle de jeu extensif***, c'est-à-dire d'une extension du bassin de joueurs récréatifs engageant de petites mises. Dans un courrier, en date du 18 janvier 2018, du ministre de l'Action et des Comptes Publics à la présidente-directrice générale de la FDJ, l'autorité de régulation de l'entreprise approuve cette orientation qui « *s'inscrit dans une perspective de promotion des jeux les moins problématiques et d'élargissement du bassin de joueurs (…) au détriment d'une pratique intensive du jeu* ».

Cette orientation stratégique s'opère **dans un contexte de mutation du secteur** des jeux d'argent et de hasard du fait de la numérisation accrue des usages.

Les points de vente (PDV) constituent un sujet essentiel dans la stratégie de l'entreprise. Leur nombre total a connu une baisse continue entre 2007 et 2017. En 2010, la France comptait un PDV pour 1 805 habitants contre un PDV pour 2 143 habitants, soit un ratio d'implantation des loteries inférieur à celui constaté en Italie (1 PDV pour 534 habitants), en Grande-Bretagne (1 PDV pour 1 381 habitants) ou en Belgique (1 PDV pour 1 871 habitants). La réduction de la taille du réseau accompagne la baisse du nombre de joueurs depuis 2007 : la FDJ comptait en 2008 près de 30 millions de joueurs contre 26 millions de joueurs en 2016[14].

[12]

[13] Action prêtée par l'UBFT dévolue au PDG de la société

[14] Source : TNS Sofres – Baromètre Marché & Client.

Un maillage territorial plus faible remettrait en cause le modèle de jeu extensif de la FDJ. La Française des jeux a établi l'inversion de ce mouvement de recul et « *la préservation d'un maillage suffisamment dense* » comme une des priorités stratégiques du plan FDJ 2020. L'accomplissement de cet objectif suppose à la fois de poursuivre le développement dans le réseau historique des bars-tabacs-presses afin de compenser les fermetures, et de développer « *de manière complémentaire et limitée* »[15] des points de ventes *diversifiés de proximité*. Cette diversification demeure modeste dans son envergure. À la fin de l'année 2016, moins de 5 % des points de vente n'étaient ni des tabacs, ni des bars, ni des presses. Pour l'essentiel, il s'agit de stations-essences, de boulangeries et de supérettes. Ces points de vente diversifiés sont soumis aux mêmes obligations que les points de vente traditionnels. Le ministre chargé du budget a validé ces orientations dans un courrier, en date du 18 janvier 2018, à la présidente-directrice générale de la FDJ en précisant que la diversification du réseau devait s'opérer de façon prudente et sous réserve que ces points de vente reçoivent les mêmes formations que les points de vente traditionnels.

Afin de **prévenir les réticences du réseau historique**, la Française des jeux a engagé un dialogue avec les deux organisations représentatives des détaillants bars-tabacs et presses, la Confédération des buralistes, par ailleurs actionnaire de la FDJ, et Culture presse. Un accord de juillet 2017 met en place des commissions tripartites locales de concertation sur l'ouverture de nouveaux points de vente FDJ. Chaque commission est composée du responsable commercial local de la FDJ et des élus départementaux représentatifs des deux organisations professionnelles des détaillants pour évoquer les créations de points de vente à l'intérieur comme à l'extérieur du réseau historique.

Cette mesure de transparence s'accompagne d'**une politique financière d'incitation**. La FDJ a engagé une baisse progressive des loyers mobiliers qui sont acquittés par les détaillants. Une première réduction d'un tiers de ces montants, soit une diminution de 4,5 M€ par an, a été opérée en 2018.

L'article 51 du projet de loi « Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises » (PACTE) autorise le transfert au secteur privé de la majorité du capital de La Française des jeux.

L'exposé des motifs précise qu'une cession partielle du capital détenu par l'État a pour but d'accompagner le développement et la modernisation de l'entreprise. L'article 51 prévoit également le maintien d'un contrôle strict de l'État pour prévenir le jeu excessif, protéger les populations vulnérables, notamment les mineurs, et lutter contre la fraude et le blanchiment d'argent.

Du reste, l'essentiel des revenus que l'État tire des activités de la Française des jeux provient des prélèvements spécifiques au secteur des jeux mais également d'impôts de droit commun tel que l'impôt sur les sociétés. La FDJ a versé 124 M€ de dividendes à ses actionnaires au titre de 2016, soit 89 M€ pour l'État. Ce montant représente le seul impact financier direct d'une privatisation de l'entreprise, l'État perdant droit au dividende à due concurrence de la part du capital cédée. En contrepartie, l'État bénéficiera de produits de cession selon le mode de cession et la part du capital cédé, qui pourront servir au financement des objectifs prioritaires de la politique gouvernementale.

[15] Source Programme des jeux et des actions commerciales 2018 de la FDJ, septembre 2017.

Enfin, le risque d'inconstitutionnalité de l'opération de cession apparaît limité[16]. Les raisons ayant conduit le Conseil d'État à refuser la qualification de « service public national » à la FDJ en 1999 sont inchangées et le Conseil constitutionnel n'a jamais censuré une opération de privatisation sur le fondement de l'existence d'un monopole de fait. L'absence de monopole naturel de la FDJ est, de plus, assortie de l'existence d'un vaste marché des jeux d'argent et de hasard dans lequel l'opérateur n'est qu'un acteur parmi d'autres, bien qu'important.

6. Le PMU, opérateur essentiel pour le financement de la filière hippique française, connaît des difficultés

Le Pari Mutuel Urbain (PMU) est un groupement d'intérêt économique (GIE) représentant une soixantaine de sociétés de courses. Il a pour mission de financer le développement de la filière hippique française en organisant la prise de paris sur les courses hippiques hors hippodromes. Il exerce cette activité en monopole sous la tutelle conjointe du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture. Il s'est également diversifié dans les activités en concurrence en proposant des paris hippiques sportifs et du poker en ligne.

L'intégralité de son résultat net est reversé aux **sociétés-mères de courses** membres du GIE (France Galop pour les courses de galop et Le Trot pour les courses de trot). Il représente 90 % des revenus de la filière « courses hippique » française[17].

Les sociétés mères sont des associations au sens de la loi du 1er juillet 1901. L'article 2 de **la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux** leur confie une mission de service public d'amélioration de l'espèce équine et de promotion de l'élevage.

6.1. La filière hippique connaît une situation difficile du fait du déclin des paris hippiques

Le PMU connait depuis 2012 une chute significative de ses enjeux qui pénalise son résultat net. Le résultat net est passé de 865 M € en 2012 à 790 M€ en 2017, soit une diminution de 8,7 %.

Tableau 7 : Évolution du résultat net des sociétés-mères entre 2012 et 2017

Société-mère	2012	2013	2014	2015	2016	2017
France Galop	14	6	- 13	- 46	- 33	- 23
Le Trot	- 12	- 11	- 13	- 59	- 40	- 29

Source : Direction du budget.

La direction du budget estime que le niveau nécessaire à l'équilibre financier des sociétés-mères se situe à environ 850 M€. Par conséquent, les sociétés mères font depuis lors face à des déficits récurrents (cf. tableau 7).

[16] Note du 6 novembre 2017, « *Constitutionnalité de la privatisation de la Française des jeux au regard des dispositions du 9e alinéa au Préambule de la Constitution de 1946* », Freshfields Bruckhaus Deringer, avocats à la Cour.

[17] Source : direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Leur situation déficitaire les contraint à puiser dans la trésorerie constituées ces dernières années grâce à la croissance des mises des années 2000 et à une refonte favorable aux sociétés mères de la fiscalité des paris hippiques qui a accompagné l'ouverture à la concurrence d'une partie du secteur des jeux en 2010. Les sociétés de courses ont entrepris des plans d'économie en 2018. Selon la direction du budget, France Galop devrait retrouver l'équilibre en 2018. Le Trot ne retrouverait en revanche pas l'équilibre avant 2019.

Principalement sous l'impulsion du PMU, des réformes ont été entreprises à partir de 2014. Des réformes d'ordre économique ont été réalisées notamment la suppression du régime surcomplémentaire des professionnels de la filière hippique. Un marketing commun des courses a été créé afin de renforcer l'image de marque. Enfin, le PMU a adopté un plan stratégique, PMU 2020, à la fin de l'année 2016 sur la base de travaux réalisés par le cabinet de conseil McKinsey.

6.2. Une réflexion est menée sur l'avenir de la gouvernance du PMU

Le statut de GIE du PMU soulève plusieurs difficultés :

- des limites dans la gouvernance du PMU qui ne possède pas de comité stratégique ou de comité d'audit ;
- une dépendance forte aux sociétés mères de courses puisque le GIE n'est pas propriétaire de son résultat ;
- l'impossibilité pour le PMU de s'endetter sans la garantie de ses deux actionnaires, ce qui est difficile du fait de la situation financière de ces derniers.

Le PMU est actuellement dans une situation de transition. Le précédent président-directeur général, M. Xavier Hürstel, a quitté son poste en novembre 2017. M. Cyril Linette a été nommé au poste de directeur général en avril 2018. Le management de l'entreprise reconnaît qu'en dépit d'un important volume d'affaires, les coûts d'organisation élevés grèvent la rentabilité globale. Le nouveau directeur général a pour ambition, par-delà le développement de l'offre, de réaliser un effort de gestion pour réduire significativement les coûts.

Dans ce contexte, les ministres chargés de l'agriculture et du budget et le PMU étudient une **modification des statuts du groupement** pour faire du PMU une société anonyme.

6.3. La filière hippique craint un développement des activités de la FDJ qui concurrencerait frontalement les paris hippiques et mettrait en danger son financement

La filière hippique s'inquiète du projet de privatisation de La Française des jeux. Elle craint que l'entreprise dispose dans ce cas de moyens supplémentaires pour développer ses activités et redoute une « *cannibalisation* » des paris hippiques proposés par le PMU par les paris sportifs proposés par La Française des jeux en PDV.

Plusieurs sujets ont conduit à des frictions entre la filière hippique et la FDJ.

Le **relèvement en 2018 du TRJ moyen des paris sportifs dans le réseau** de 75,5 % à 76 % est critiqué par la filière hippique[18]. Le PMU ne peut en effet que difficilement relever le TRJ des paris hippiques dans le réseau au-delà du taux actuel de 73 % du fait de l'impact que cela aurait sur sa marge.

---

[18] Arrêté du 29 décembre 2017 modifiant l'arrêté du 9 mars 2006 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploités par La Française des jeux.

Par ailleurs, le **taux moyen de commission payé aux buralistes** par La Française des jeux est de 5,5 %. Le taux de commission moyen du PMU est d'environ 2 % et l'augmentation d'un point aurait un impact sur le résultat net du GIE de l'ordre de - 70 M€.

Enfin, la filière s'inquiète fortement de **l'autorisation du *live betting***, paris événementiel, pour La Française des jeux.

Le ministre chargé du budget avait, par une décision du 17 août 2016, autorisé La Française des jeux à expérimenter les paris événementiels dans une centaine de points de vente pendant 18 mois. Cette offre de paris événementiels qui doit permettre aux joueurs de parier, pendant un nombre limité de matchs, en direct dans le point de vente constitue, au-delà l'innovation dans la nature de l'offre, l'un des vecteurs de l'identification des joueurs en points de vente.

Cette autorisation d'expérimentation a soulevé de grandes craintes au sein de l'Institution des courses,. Suite aux réactions de la filière, l'expérimentation a été suspendue le 29 mars 2017, en attendant une concertation.

Une nouvelle méthodologie de suivi de l'expérimentation a été élaborée et présentée en septembre 2017 à la Commission des jeux et paris sous droits exclusifs (COJEX) afin d'évaluer son impact sur les paris hippiques, en collaboration avec le PMU sous le patronage de l'Observatoire des jeux. Le PMU a accepté de participer aux travaux avec l'Observatoire des jeux et La Française des jeux et de faire part de ses remarques sur le protocole d'expérimentation proposé.

Une nouvelle demande d'autorisation du pilote « paris événementiels » a été formulé. Le projet d'expérimentation est, à la date du 18 septembre 2018, à l'approbation du ministre chargé du budget.

ANNEXE II

Les acteurs de la régulation du secteur des jeux d’argent et de hasard

SOMMAIRE

1. Une première tentative de coordination unique a échoué avec la suppression du comité consultatif des jeux en 2015

Le III de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010 avait institué auprès du Premier ministre un comité consultatif des jeux (CCJ) ayant compétence sur l'ensemble des jeux d'argent et de hasard et chargé de centraliser les informations en provenance des autorités de contrôle et des opérateurs de jeux, d'assurer la cohérence de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard au regard des objectifs généraux de cette politique et d'émettre des avis sur l'ensemble des questions relatives à ce secteur et sur l'information du public concernant les dangers du jeu excessif.

Le législateur, à l'occasion de l'ouverture à la concurrence du secteur des jeux en ligne, a souhaité, « *alors même que l'impact des jeux sur les comportements et la santé publique est mal connu, faute de disposer d'études épidémiologiques* »[1], amorcer la mise en place d'une autorité de régulation unique en assurant une meilleure coordination des acteurs de la régulation.

Le CCJ s'est réuni neuf fois et a cessé de se réunir après la démission en mai 2014 de son président, le sénateur François Trucy. Le CCJ a été supprimé par le décret n° 2015-1469 du 13 novembre 2015 portant suppression de commissions administratives à caractère consultatif, dans le cadre de mesures gouvernementales de simplification.

Selon la Cour des comptes[2], le CCJ n'a pu jouer le rôle qui en était attendu par le législateur. Des décalages significatifs avec les intentions initiales ont effet marqué son fonctionnement :

- son positionnement n'a pas correspondu à celui prévu par la loi. Le CCJ a été placé, par décret, auprès des ministères en charge de l'intérieur et du budget et non auprès du Premier ministre comme prévu par la loi ;
- le CCJ n'a pas été doté de moyens propres alors qu'initialement il devait se voir doté d'un secrétariat relevant de l'autorité de son président et assuré par les services du Premier ministre. Cette fonction a été exercée alternativement par les services de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) du ministère de l'intérieur et de la direction du budget ;
- les administrations concernées représentées au sein de cette instance n'ont pas apporté leur expertise aux débats.

Trois organes ont été créés pour appuyer le CCJ dans son action :

- un Observatoire des jeux composé de huit membres ;
- deux commissions consultatives chargées de mettre en œuvre respectivement, la politique d'encadrement des jeux de cercle et de casino et celle des jeux et paris sous droits exclusifs.

Ces trois organes ont été créés par le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif à l'observatoire des jeux, à la commission consultative des jeux de cercle et de casinos et à la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs. Ils ont été laissés en place après la suppression du CCJ. Leur pérennisation a été réalisée par une modification du décret de 2011 par le décret n° 2016-1488 du 3 novembre 2016.

---

[1] Rapport n° 209 (2009-2010) de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 janvier 2010 au sujet du projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (https://www.senat.fr/rap/l09-209-1/l09-209-1.html).

[2] « La régulation des jeux d'argent et de hasard », enquête demandée par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, octobre 2016.

1.1. L'Observatoire des jeux

L'Observatoire des jeux a été créé par décret du 9 mars 2011. Il a une **mission d'information et de conseil dans la mise en œuvre de la politique des jeux d'argent et de hasard**. Par le rassemblement de données relatives aux pratiques de jeux et par la réalisation d'études relatives à l'offre et à la consommation de jeux, il est chargé d'**améliorer la connaissance des acteurs de la régulation**. Il doit leur permettre de prendre des décisions informées, basées sur une approche empirique et sur des faits scientifiquement mesurés. Son action porte sur l'ensemble du champ, jeux en dur et en ligne.

L'Observatoire des jeux est composé de dix membres, désignés pour une durée de cinq ans, renouvelable une fois. Il comprend :

- un membre désigné par l'Institut national de la statistique et des études économiques ;
- un membre désigné par l'Agence nationale de santé publique ;
- un membre désigné par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies ;
- un membre désigné par l'Autorité de régulation des jeux en ligne ;
- six personnalités qualifiées, désignées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés du budget, de la santé, des sports et de l'agriculture, en raison de leur compétence ou de leur expérience dans les domaines relevant des attributions de l'Observatoire.

Parmi les personnalités qualifiées est désigné le président de l'Observatoire. Le mandat du président est de cinq ans et non renouvelable.

Un secrétaire général désigné par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés du budget, de la santé, des sports et de l'agriculture, parmi les membres de l'Observatoire des jeux, assure, sous l'autorité du président, l'organisation des travaux de l'Observatoire. Le secrétariat de l'Observatoire est rattaché aux services du ministre chargé du budget et du ministre de l'intérieur.

Les six personnalités qualifiées ont été nommées par arrêté du 16 novembre 2016. Il s'agit de :

- Mme Jeanne Etiemble, présidente de l'Observatoire des jeux, directrice honoraire de l'INSERM ;
- M. Jean-Michel Costes, secrétaire général de l'Observatoire des jeux, fondateur de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) ;
- M. Christian Ben Lakhdar, économiste de la santé, des drogues et des addictions, maître de conférences en Économie à l'Université catholique de Lille ;
- Mme Céline Bonnaire, psychologue clinicienne, maître de conférences à l'Université Paris Descartes, spécialiste des addictions comportementales ;
- Mme Rolande Ruellan, présidente de la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs ;
- M. Jean-Pol Tassin, directeur de recherches au Collège de France (Génétique moléculaire, neurophysiologie et comportement) spécialiste du phénomène de l'addiction.

Mme Rolande Ruellan, Mme Jeanne Etiemble, M. Jean-Michel Costes et Mme Céline Bonnaire participent à la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs.

1.2. La commission consultative des jeux de cercle et de casinos

La **commission consultative des jeux de cercle et de casinos (CCJCC)** est l'héritière de la commission supérieure des jeux, dont elle reprend les attributions. Placée auprès du ministère de l'intérieur, qui assure son secrétariat, elle rend des **avis sur les demandes d'autorisation de jeux dans les casinos ainsi que sur les propositions de suspension ou de révocation de ces autorisations**.

Aux termes de l'article R321-8 du code de la sécurité intérieure, la commission consultative des jeux de cercles et de casinos comprend :

- un conseiller d'État, désigné par le vice-président du Conseil d'État, président ;
- un conseiller maître à la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour des comptes ;
- un inspecteur général des finances, désigné par le chef du service de l'Inspection générale des finances ;
- un inspecteur général de l'administration au ministère de l'intérieur, désigné par le chef de l'Inspection générale de l'administration ;
- le directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'intérieur ou son représentant ;
- le directeur général des collectivités locales ou son représentant ;
- un membre désigné par le ministre chargé du budget ;
- un membre désigné par le ministre chargé de la santé ;
- un membre de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives désigné par le président de cette organisation ;
- deux maires désignés par le ministre de l'intérieur sur la proposition de l'Association nationale des élus des territoires touristiques.

1.3. La commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs

La **commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs** (COJEX) a pour mission de conseiller le ministre chargé du budget dans la mise en œuvre de la politique d'encadrement des jeux de loterie et de pronostics sportifs exploités par La Française des jeux, et de conseiller les ministres chargés de l'agriculture et du budget dans la mise en œuvre de la politique d'encadrement des paris exploités par le GIE PMU, en veillant au respect des objectifs de la politique des jeux d'argent et de hasard énoncés à l'article 3 de la loi du 12 mai 2010.

La commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs comprend :

- un représentant du ministre chargé de la santé ;
- un représentant du ministre de l'intérieur ;
- un représentant du ministre chargé des sports ;
- un représentant du ministre chargé du budget ;
- un représentant du ministre chargé de l'agriculture ;
- quatre personnalités qualifiées siégeant à l'Observatoire des jeux, désignées ;
- un représentant des associations de consommateurs mentionnées à l'article L. 621-1 du code de la consommation ou des associations familiales mentionnées aux articles L. 211-1 et L. 211-2 du code de l'action sociale et des familles ;
- un représentant du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies.

2. La régulation des droits exclusifs

L'autorité de régulation pour l'offre de jeux sous droits exclusifs est statutairement l'autorité de tutelle des opérateurs de monopole, soit :

- le ministre chargé du budget pour la Française des jeux (FDJ) ; en pratique sa compétence est déléguée à la direction du budget
- le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'agriculture pour le Pari mutuel urbain (PMU) ; en pratique, cette compétence est déléguée à la direction du budget et au bureau du cheval et de l'institution de courses de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises du ministère de l'agriculture.

2.1. La direction du budget possède une fonction directrice dans la régulation des opérateurs du marché des jeux d'argent et de hasard bénéficiant de droits exclusifs

La direction du budget approuve annuellement les programmes commerciaux, le plans « jeu responsable » et les plans de lutte anti-blanchiment de la FDJ et du PMU après avis de la COJEX. Elle siège au conseil d'administration des deux opérateurs et veille ainsi à la cohérence de leur gestion avec les objectifs de l'État. Dans le cas particulier de la FDJ, la direction du budget autorise les dossiers individuels de jeu présentés dans le cas du renouvellement régulier de l'offre de jeu de l'entreprise. Enfin, le Contrôle général économique et financier, dont un chef de mission de contrôle est affecté à la FDJ, et un contrôle général qui lui est associé est chargé du contrôle de la filière hippique et du PMU, lui fournit des analyses et peut, le cas échéant, l'alerter.

Dans ses fonctions de régulation, la direction du budget ne dispose pas de services spécialisés compétents, notamment en matière informatique. Elle ne dispose pas de compétences techniques en dehors de celles des opérateurs qu'elle supervise. Au total, la direction du budget indique qu'un à deux ETP sont consacrés à cette activité au sein du service.

2.2. Le ministère de l'agriculture dispose d'une compétence sectorielle en matière de paris hippiques

Le ministre de l'agriculture dispose, en matière d'institutions de courses, de prérogatives propres. Il approuve les statuts des sociétés mères, le code des courses dans chaque spécialité, et le calendrier des courses. Le ministre désigne également deux des quatre représentants de l'État au conseil des administrateurs du PMU.

Il cosigne avec le ministre chargé du budget les courriers adressés annuellement au PMU relatifs à son programme commercial, à son plan « jeu responsable » et à son plan de lutte contre le blanchiment. Il cosigne également le ministre chargé du budget l'arrêté portant règlement des paris hippiques, modifiés lorsque évolue l'offre de jeux du PMU.

2.3. La direction du budget joue, plus largement, un rôle pivot dans la gestion interministérielle de la politique des jeux d'argent et de hasard

La compétence du ministre chargé du budget est historique et remonte à la création de la Loterie nationale en 1933. Depuis, le ministre chargé du budget et la direction du budget jouent un rôle prépondérant dans l'élaboration des normes visant à réglementer le secteur des jeux d'argent et de hasard. En liaison avec le ministère de l'intérieur pour les casinos et la police administrative des jeux, et le ministère de l'agriculture pour les courses hippiques, il revient au ministère chargé du budget de proposer les évolutions législatives et règlementaires en matière de régulation et de fiscalité des jeux d'argent et de hasard.

3. La régulation des jeux en ligne est assurée par une autorité administrative indépendante

L'ARJEL est une autorité administrative indépendante (AAI) créée par l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 et chargée de réguler le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ouverts à la concurrence.

Dans un contexte d'ouverture du marché des jeux en ligne, le législateur a souhaité, avec la création de l'ARJEL, assurer une maîtrise des risques liés à cette opération, notamment en termes d'ordre social et d'ordre public.

L'ARJEL a pour tâche de mettre en œuvre les objectifs de la politique de l'État en matière de jeux d'argent et de hasard, mentionnés à l'article 3 de la loi du 12 mai 2010, sur trois segments spécifiques :

- les paris hippiques en ligne ;
- les paris sportifs en ligne ;
- le poker en ligne.

Dans son champ de compétence, l'ARJEL a pour missions de :

- délivrer des agréments et s'assurer du respect des obligations par les opérateurs ;
- protéger les populations vulnérables et lutter contre l'addiction ;
- s'assurer de la sécurité et de la sincérité des opérations de jeux ;
- lutter contre l'offre illégale ;
- lutter contre la fraude et le blanchiment d'argent.

3.1. L'organisation de l'ARJEL s'articule autour d'un collège et d'une commission des sanctions

L'article 35 de la loi de 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne précise que l'ARJEL comprend :

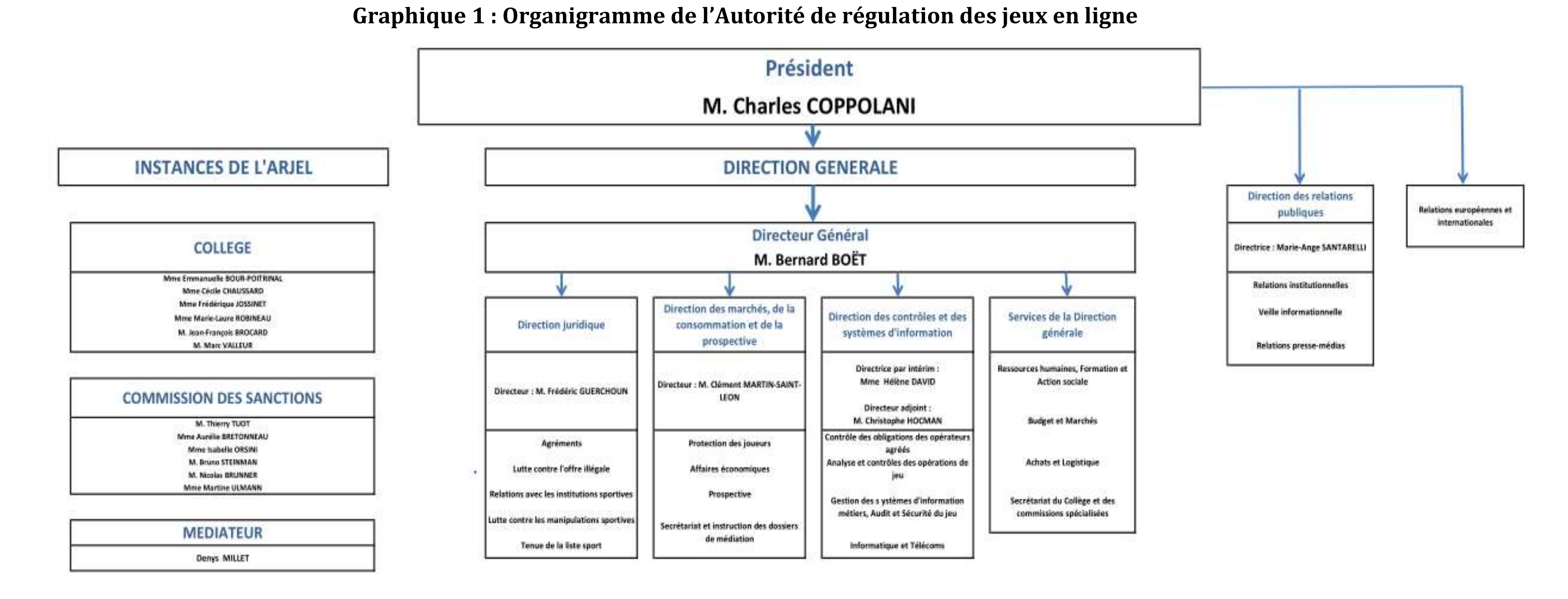
- un Collège de 7 membres, présidé par un président, qui se réunit une fois par mois pour adopter les décisions relevant des missions de l'Autorité ;
- une commission des sanctions composée de 6 magistrats ;
- un médiateur ;
- le cas échéant, des commissions spécialisées.

En sus de ces instances, l'ARJEL dispose de services propres (cf. graphique 1) :

- une direction générale, intégrant les fonctions support de l'Autorité ;
- une direction juridique ;
- une direction des marchés, de la consommation et de la prospective ;
- une direction des contrôles et des systèmes d'information ;
- une direction des relations publiques.

Annexe II

Graphique 1 : Organigramme de l'Autorité de régulation des jeux en ligne



Source : *ARJEL*

3.1.1. Le Collège

Le Collège de l'ARJEL est composé de sept membres.

- M. Charles Coppolani a été nommé président de l'ARJEL par le président de la République ;
- Mmes Emmanuelle Bour-Poitrinal et Marie-Laure Robineau ont été nommées par le président de la République ;
- Mme Cécile Chaussard et M. Marc Valleur ont été nommés par le président du Sénat ;
- Mme Frédérique Jossinet et M. Jean-François Brocard ont été nommés par le président de l'Assemblée Nationale.

3.1.2. La commission des sanctions

La commission des sanctions de l'ARJEL est constituée de six membres dont le mandat est de six ans, renouvelable une fois :

- son Président M. Thierry Tuot et Mme Aurélie Bretonneau ont été nommés par le vice-président du Conseil d'État ;
- Mme Isabelle Orsini et M. Bruno Steinmann ont été nommés par la Premier président de la Cour de cassation ;
- Mme Martine Ulmann et M. Nicolas Brunner ont été nommés par le Premier président de la Cour des comptes.

3.2. L'ARJEL dispose d'un effectif moyen de 53 agents pour un plafond d'emplois de 55 ETPT

L'ARJEL a d'abord connu une phase de croissance de ses effectifs autorisés, le plafond d'emplois autorisés ayant culminé en 2012 à 64 ETPT. Ce plafond a depuis été revu à la baisse à plusieurs reprises. Il a été notifié à 55 ETPT pour l'année 2018.

Les services de l'Autorité se composent à la date du 1er juin 2018 de 53 ETPT (cf. tableau 1), dont trois quarts sont des agents contractuels de droit public et un quart, des fonctionnaires détachés sur contrat. En termes de profils, trois quarts des personnels relèvent du cadre d'emploi A de la fonction publique.

Tableau 1 : Répartition des ETPT de l'ARJEL par direction en juin 2018

Direction	Nombre d'ETPT	Part des ETPT de l'ARJEL (en %)
Présidence	5,9	11,1
Direction générale	9,4	17,8
Direction des contrôles et des systèmes d'information	19,0	35,8
Direction juridique	11,7	22,1
Direction des marchés, de la consommation et de la prospective	7,0	13,2
Total	**53,0**	**100,0**

Source : ARJEL.

L'ARJEL ne dispose pas d'une comptabilité analytique fondée sur une décomposition précise du temps de travail par objectif. Toutefois, une estimation réalisée par la direction générale de l'Autorité a permis d'approcher une répartition du temps de travail pour les 30,6 ETPT principalement concernés par la réalisation des objectifs de l'ARJEL qui sont les collaborateurs hors présidence, direction générale et tâche d'assistance (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Estimation de la répartition des effectifs des directions de l'ARJEL par objectif de la loi du 12 mai 2010

Objectif de la loi	Effectif affecté à l'objectif (en ETPT)	En % du total
Prévention du jeu excessif	5,9	19
Intégrité, fiabilité et transparence des opérations de jeu (dont respect de la liste sport)	11,2 (3,2)	37 (10)
Prévention des activités frauduleuses ou criminelles et du blanchiment (dont lutte contre l'offre illégale)	9,9 (4,5)	32 (15)
Développement équilibré et équitable des différents types de jeux	3,6	12
Total	30,6	100

Source : ARJEL

Le contrôle de **l'intégrité, de la fiabilité et de la transparence des opérations de jeu** rassemble actuellement **la plus grande part des effectifs de l'ARJEL**. Il recouvre notamment les travaux liés à l'homologation des logiciels et l'exploitation des dossiers de certification. La charge de travail augmentera avec les jeux sous droits exclusifs. Un renfort serait nécessaire, d'autant qu'actuellement l'ARJEL a recours à un prestataire extérieur (non intégré dans l'estimation) pour respecter les délais d'homologation. Une évolution de la méthode de tenue de la liste sport, notamment dans le sens d'une simplification la liste des résultats supports de paris, permettrait cependant d'économiser des ressources.

Les effectifs affectés à la **prévention du jeu excessif** constituent **le troisième contingent**, sur les quatre objectifs mentionnés par la loi du 12 mai 2010. La conservation d'un tel niveau d'effectif apparaît peu compatible avec l'impératif du contrôle et du suivi du caractère « addictogène » de l'offre de la FDJ et du PMU.

Le troisième objectif regroupe aussi bien les moyens affectés à la lutte anti-blanchiment qu'à celle contre les manipulations sportives. **La lutte contre les manipulations sportives devrait pouvoir fonctionner à moyens constants**, la plateforme nationale bénéficiant d'ores et déjà des alertes remontant du réseau en dur de la FDJ. Le **contrôle des points de vente** de la FDJ et du PMU ainsi que de la pleine participation des opérateurs à la **prévention des activités frauduleuses et du blanchiment** suppose en revanche l'injection de moyens supplémentaires.

La direction des marchés, de la consommation et de la prospective assure le quatrième objectif et suit déjà l'ensemble du marché des jeux. Elle devrait pouvoir absorber, sans renforcement de son effectif, les données de supervision supplémentaires en provenance des monopoles.

Aux effectifs liés strictement aux objectifs de la politique des jeux s'ajoutent les missions et les obligations de l'ARJEL qui sont liées à la réalisation des autres objectifs de l'État :

- la coopération internationale ;
- la nécessité de rendre compte ;
- la gestion du Collège, les relations avec les fédérations sportives, la réponse aux sollicitations des médias ;
- la médiation ;
- le suivi des procédures budgétaires et des marchés ;
- la logistique et l'administration générale, avec pour ces deux dernières fonctions, un effort de mutualisation avec les services du Secrétariat général du ministère de l'Economie et des Finances.

Une réduction marginale des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines serait envisageable à productivité constante d'après la direction générale de l'Autorité.

3.3. Rattachée budgétairement au secrétariat général des ministères financiers, l'ARJEL dispose d'un budget d'environ 8 M€ dont la masse salariale représente 70 %

L'exécution budgétaire réelle s'est souvent établie à un niveau inférieur aux projections du fait des délais de recrutement, notamment des informaticiens et analystes des données. Le masse salariale qui avait atteint son niveau le plus élevé en 2013 avec 6,04 M€ a diminué depuis avec une baisse et un rajeunissement de l'effectif. En 2017, les dépenses de l'ARJEL se sont établies à 7,68 M€, dont 5,33 M€ de masse salariale soit 69,4 % du total.

4. La régulation des casinos et des clubs de jeux est l'apanage du ministère de l'intérieur

4.1. La DLPAJ, s'appuyant sur les avis de la CCJCC, est responsable de la police administrative spéciale des jeux d'argent et de hasard exploités dans les établissements de jeux en dur

Le **bureau des établissements de jeux** de la DLPAJ assure la gestion des autorisations d'ouverture des casinos et cercles de jeux ainsi que leur réglementation.

Il s'agit d'assurer le respect des prescriptions de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos :

- l'instruction et le suivi des décisions ministérielles d'autorisation ou d'agrément relatifs aux casinos et aux cercles ;
- l'agrément des membres des comités de direction et des employés de jeux ;
- l'agrément des sociétés de fourniture et de maintenance qui ont l'exclusivité de l'installation et de l'entretien de machines à sous ;
- la mise en œuvre de mesures de police administrative telles que des avertissements, des suspensions ou des retraits d'agrément ou d'autorisation de jeux, sur la base des constats effectués par le service central des courses et jeux.

Les autorisations ministérielles accordées sont temporaires[3]. L'arrêté d'autorisation fixe leur durée et définit :

- la nature des jeux de hasard autorisés ;
- leur fonctionnement ;
- les mesures de surveillance et de contrôle des agents de l'autorité ;
- les conditions d'admission dans les salles de jeux ;
- les heures d'ouverture et de fermeture ;
- le taux et le mode de perception des prélèvements sur le produit des jeux.

Le bureau des établissements de jeux assure le secrétariat de la CCJCC dont les avis nourrissent le travail préparatoire d'instruction des décisions ministérielles. La CCJCC se prononce par **avis simple** sur les demandes d'autorisation de jeux dans les cercles et les casinos, ainsi que sur les propositions de suspension ou de révocation d'autorisations ministérielles. **Elle statue sur la base de rapports effectués devant elle par des rapporteurs, de l'enquête de police conduite par le SCCJ et de l'avis du préfet concerné**.

Au-delà de sa responsabilité sectorielle, le ministère de l'Intérieur dispose d'une compétence transversale en matière de jeux d'argent et de hasard sous l'angle des libertés publiques et de l'ordre public. Il est illustratif en effet que **le principe général d'interdiction des jeux d'argent et les dérogations à ce principe figurent dans le code de la sécurité intérieure**.

Le bureau des établissements de jeux de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques gère également **le fichier des interdits de jeux**.

4.2. Le service central des courses et jeux, prestataire de la DLPAJ en matière de police administrative, assure par des activités de surveillance et d'inspection une articulation avec la police judiciaire

Le Service central des courses et jeux (SCCJ) est le plus ancien **service de police spécialisé à compétence nationale**. Il a été créé en 1892 sous le vocable « service du contrôle du pari mutuel » pour assurer la sincérité des courses hippiques à la suite de l'instauration du pari mutuel par la loi du 2 juin 1891 qui déroge à l'interdiction générale des jeux institué par la loi de 1836. Le décret n°2008-612 du 27 juin 2008 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur attribue à la direction centrale de la police judiciaire la surveillance des établissements de jeux et des hippodromes.

[3] Article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure.

L'arrêté du 27 juin 2008 relatif aux missions et à l'organisation en sous-directions de la direction centrale de la police judiciaire et portant création de services à compétence nationale rattache le service central des courses et jeux (SCCJ) au directeur central. Aux termes de l'article 3 du même arrêté, le SCCJ est chargé de **la surveillance des établissements de jeux, des champs de courses, des paris hippiques et sportifs et des jeux liés aux nouvelles technologies. Il exerce une mission de police administrative et de police judiciaire (cf. encadré 1)**.

À la date du 1er juillet 2018, le SCCJ compte plus d'une cinquantaine de personnes en centrale. Le service central des courses et jeux est composé de quatre divisions :

- affaires judiciaires et de l'observatoire des jeux liés aux nouvelles technologies (DAJOJNT) ;
- surveillance générale des casinos et des cercles (DSGCC) ;
- courses (DC) ;
- logistique et de la coordination opérationnelle (DLCO).

Le SCCJ s'appuie par ailleurs sur un réseau d'environ 70 correspondants territoriaux rattachés aux services territoriaux de la police judiciaire.

Encadré 1 : Lien entre SCCJ et police judiciaire

La Division judiciaire du SCCJ traite des affaires ayant trait aux infractions de jeux (loteries prohibées, tripots, machines à sous clandestines, corruption sportive…) mais aussi d'infractions liées aux jeux et qui sont essentiellement financières (blanchiment, travail illégal, fraude fiscale, escroquerie, vols…). La capacité d'action du SCCJ réside en partie dans l'exploitation des renseignements glanés au plan administratif qui permettent de nourrir des enquêtes judiciaires et inversement avec, à chaque fois, une autorisation du juge.

Le SCCJ a mis en cause 88 personnes en 2014, 58 en 2015, 80 en 2016 et 98 en 2017.

La **mission** du SCCJ est principalement **administrative**. Elle porte sur :

- le contrôle des établissements de jeux bénéficiaires d'une autorisation du ministère de l'intérieur ; ce contrôle vise en premier lieu à s'assurer du respect par les exploitants de leurs diverses obligations ;
- la réalisation d'enquêtes en vue de l'agrément des personnels des courses, cercles et casinos ainsi que la conduite des procédures de sanctions administratives en cas de non-respect par ces personnes de leurs obligations ;
- la réalisation d'enquêtes préalables à l'ouverture ou l'acquisition des points de vente PMU et FDJ portant sur l'origine des fonds investis. Le SCCJ participe de ce fait à la lutte contre le blanchiment. L'allègement des contrôles paraît difficile à envisager, car il participe de la bonne tenue des divers établissements de jeux dans un domaine particulier qui relève d'une interdiction prévue par la loi, sauf exception dûment prévue et encadrée. Cette action peut également s'analyser comme un système efficace servant à contrer la pénétration de la criminalité organisée dans ce domaine d'activité.

Le volume de l'activité de police administrative est annuellement de l'ordre de :

- 5000 enquêtes FDJ ;
- 4 000 enquêtes dites « *couleurs* » (milieu des courses) ;
- 2 500 enquêtes PMU ;
- 2 000 enquêtes d'agrément pour les personnels de jeux des casinos.

Par ailleurs le SCCJ prend des mesures de police administratives avec environ 300 demandes d'exclusion administrative des jeux, 50 demandes de sanctions à l'encontre des personnels de jeux et une dizaine de retrait de couleurs.

Le SCCJ réalise des **activités de surveillance et d'inspection**. La surveillance est une présence de prévention dans les établissements de jeux et est exercée principalement par les correspondants territoriaux du SCCJ. Le service réalise également des audits ou contrôles techniques et réglementaires des établissements de jeux qui sont exploités par la CCJCC lors de l'examen d'une demande de renouvellement des autorisations ministérielles de jeux. Annuellement, près de 5 000 surveillances de casinos sont effectuées pour une trentaine d'audits techniques et réglementaires et une dizaine de contrôles ciblés.

Enfin, le SCCJ **reçoit les personnes désireuses d'être inscrites dans le fichier des interdits de jeux**. La procédure ne prévoit pas spécifiquement la rencontre physique avec un correspondant courses et jeux pour la province ou un fonctionnaire de la division des casinos pour Paris et la région parisienne (R321-28 du code de la sécurité intérieure).

Le SCCJ est impliqué dans diverses instances comme la commission consultative des jeux de cercle et de casinos (CCJCC), le comité consultatif des jeux sous droits exclusif (COJEX), le conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB), ou encore la plate-forme nationale de lutte contre les manipulations sportives ainsi que dans des groupes internationaux sur la corruption sportive à Interpol (IMTF) ou Europol (FPSC).

5. L'effectif de la future autorité serait supérieur à celui de l'ARJEL afin de lui permettre de remplir pleinement ses fonctions de surveillance et de contrôle des opérateurs bénéficiant de droits exclusifs

La lettre de mission du 20 juin 2018, signé par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'économie et des finances, indique que, dans le cadre d'une refonte de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard, les éléments de mise en œuvre et de contrôle de la réglementation pourraient être confiés à une autorité administrative.

Déterminer les effectifs et les crédits d'une future autorité unique du secteur des jeux d'argent ne peut consister à additionner les moyens des différents régulateurs actuels et à proposer leur transfert à la nouvelle structure.

La méthode retenue pour les besoins de la future autorité consiste à considérer les contrôles supplémentaires qu'il conviendra d'effectuer sur la base d'un périmètre de responsabilité. portant sur l'ensemble des jeux d'argent, hors casinos terrestres et cercles de jeux.

Le plan de charge de la future autorité doit se fonder sur l'expérience de l'ARJEL, mais également sur une évolution des outils de régulation, tant pour tenir compte des spécificités des deux opérateurs disposant de droits exclusifs que des améliorations qu'il est possible d'apporter aux actions actuelles de l'ARJEL.

5.1. La répartition actuelle des effectifs entre les régulateurs ne tient pas compte du poids financier des enjeux traités

L'utilisation des effectifs globaux consacrés au secteur, hors ODJ, COJEX et CCJCC, montre un éparpillement des ressources humaines dont le niveau apparaît décorrélé du poids financiers des enjeux traités (cf. tableau 3).

Les effectifs les plus importants sont consacrés à la police des casinos et aux activités d'enquêtes administratives et judiciaires dans le secteur des jeux d'argent et de hasard. Cela se justifie par le nombre des établissements de jeux, près de 210, et plus globalement le risque d'atteinte à l'ordre public et de fraude dans le secteur des jeux.

Les effectifs consacrés à la FDJ et au PMU apparaissaient, comparativement, faibles. La Cour des comptes estime que les ministères de l'agriculture et du budget procèdent davantage à une supervision des deux monopoles qu'à leur pleine et entière régulation. Notamment, ces moyens sont insuffisants pour contre-expertiser les informations fournies par les deux monopoles.

Tableau 3 : Estimation des effectifs consacrés à la régulation et à la police des jeux d'argent et de hasard

Administration ou organisme	Secteur régulé	Effectif affecté (en ETPT)	Principales tâches
Direction du budget	Activités sous droits exclusifs de la FDJ et du PMU	1,5	Régulation générale des activités
Bureau cheval et institution des courses	Activités sous droits exclusifs du PMU	4,4[4]	Calendrier des courses Soutien à la filière équine
Bureau des établissements de jeux	Casinos terrestres Cercles de jeux	6,8[5]	Rédaction et mise en œuvre de la réglementation Tenue du fichier des interdits de jeux Agrément de personnels
SCCJ	Casinos terrestres Cercles de jeux Points de vente FDJ et PMU Courses de chevaux et de lévriers	120[6]	Police des casinos Enquêtes administratives préalables aux agréments et autorisations ministérielles Enquêtes préalable à l'agrément des détaillants du PMU et de la FDJ Activités de surveillance, d'inspection
ARJEL	Jeux en ligne autorisés	53	Régulation générale des activités

Source : Mission.

Que la nouvelle autorité consiste en une dilatation de l'ARJEL, dans ses compétences comme dans ses moyens, ou en une nouvelle création à laquelle seraient versées les ressources de l'ARJEL, sur un plan fonctionnel, celle-ci se constituera **à partir des effectifs actuels de l'autorité de régulation des jeux en ligne**.

Plusieurs données essentielles doivent être prises en considération dans l'analyse des besoins de la future autorité :

- le plafond d'emplois de l'ARJEL est 55 ETPT - l'effectif réel étant légèrement inférieur du fait des difficultés de recrutement d'informaticiens ;
- les moyens actuels consacrés à la lutte contre l'offre illégale sont dimensionnés sur la capacité du TGI de Paris à traiter 8 dossiers tous les 2 mois. Seule la possibilité de recourir au blocage administratif permettrait de renforcer l'action à moyens constants ;
- le redéploiement d'effectifs affectés actuellement à la régulation des opérateurs alternatifs vers celle des deux monopoles doit se faire sans que les premiers aient l'impression que le régulateur diminue ses exigences, ce qui nécessite un réexamen des risques et une réflexion sur la priorisation des contrôles ;

[4] Source : Cour des comptes.

[5] Source : Cour des comptes.

[6] Dont 50 en centrale et 70 dans le réseau territorial.

Le renforcement des moyens de la nouvelle autorité ne peut venir d'un transfert du ministère de l'intérieur. Les responsabilités actuelles de la DLPAJ et du SCCJ en matière d'inscription au fichier des interdits de jeux, d'agrément des détaillants de la FDJ et du PMU et de police des jeux ne seraient pas impactées.

Au cas où des variantes étendant le pouvoir de l'autorité au contrôle de l'offre ou à la lutte contre l'addiction dans les casinos terrestres seraient retenues, comme le suggère la mission, il faudrait **éviter de compléter les effectifs de la future autorité par des emplois transférés depuis le ministère de l'intérieur**. En effet, la Cour des Comptes a signalé que les effectifs du SCCJ avaient fortement décru. Les réduire davantage ne pourrait que détériorer des relations entre l'autorité et le ministère de l'intérieur. Si des personnels policiers rejoignaient l'autorité, ils auraient pour des raisons statutaires des difficultés dans leur déroulement de carrière.

Des transferts marginaux d'emplois depuis le programme support du ministère de l'agriculture vers le programme 218[7] ou entre les unités opérationnelles du programme 218[8] pourraient être envisagés.

5.2. La projection des besoins de la future autorité doit tenir compte des compétences disponibles au sein de l'ARJEL et du renforcement indispensable de la régulation des droits exclusifs

5.2.1. La régulation des deux monopoles nécessite des compétences spécifiques qui ne sont pas disponibles au sein de l'ARJEL

La nouvelle autorité aura à récupérer les données de jeux des jeux de grattage et de tirage en ligne et celles des données des réseaux en dur. Sur ces dernières, un contrôle de second niveau de la sécurité de ces systèmes parait plus approprié. Or les systèmes informatiques de la FDJ et du PMU sont complexes. Les équipes actuelles de l'ARJEL ne disposent d'aucune cartographie de ces systèmes, ni de la compétence pour exercer ce contrôle de second niveau.

L'établissement d'une cartographie des systèmes d'information des deux monopoles constituera une priorité dès la mise en place de la future autorité. Le contrôle de second niveau nécessiterait la création d'une équipe d'auditeurs informatiques.

S'agissant des contrôles des points de vente réalisés dans le cadre de la lutte contre le blanchiment, contre les manipulations sportives, ou pour lutter contre le jeu excessif et le jeu des mineurs, la FDJ et, dans une moindre mesure, le PMU ont développé un système de contrôle interne. Il serait cependant nécessaire de recruter plusieurs auditeurs de haut niveau chargé de contrôler l'activité des opérateurs, de vérifier le maintien de procédures efficaces et de favoriser la diffusion des bonnes pratiques constatées d'un opérateur à l'autre.

Les différents auditeurs mentionnés devraient avoir accès aux installations informatiques de la FDJ et du PMU, ce qui devrait conduire à exiger qu'elles demeurent intégralement sur le territoire national[9].

---

[7] Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » est le programme support des ministères économiques et financiers.

[8] Les effectifs et les crédits de l'ARJEL et de la direction du budget sont portés par ce programme.

[9] Du moins s'agissant de leurs équipes, le recours au *cloud* pour le stockage de données ne pouvant être exclu.

5.2.2. Les autres aspects de la régulation mobilisent des compétences existantes au sein des équipes de l'ARJEL

L'ARJEL possède 8 ans d'expérience dans la mise en œuvre des objectifs de la loi de 2010. Une analyse simplifiée de la répartition actuelle des effectifs par grand objectif et la préparation du plan de contrôle 2017 ont permis d'expliciter quelques enseignements valables pour la future autorité :

- l'analyse des risques que réalisera la future autorité, sur la base de son expérience acquise, et notamment, l'observation des efforts propres des monopoles sur certains sujets, permettra d'allouer plus efficacement les effectifs ;
- les outils de régulation actuels, s'ils sont rendus plus efficaces, permettrait le cas échéant de libérer des ressources et d'éviter ainsi une inflation trop forte de l'effectif de la future autorité ;
- la répartition des effectifs actuels de l'ARJEL par objectif de la loi peut être améliorée Une réduction supplémentaire des effectifs affectés aux fonctions administratives pourrait être envisagée, mais dépendra de la gouvernance de la future structure et de la charge du futur médiateur.

Les trois axes majeurs d'amélioration de l'ARJEL sont la lutte contre l'addiction, la lutte contre l'offre illégale, la lutte contre le blanchiment d'argent. Mais les conséquences en termes de besoins d'effectifs sont différentes selon l'objectif et les moyens juridiques dont l'autorité disposera pour remplir ces objectifs. L'amélioration de la lutte contre l'addiction nécessitera des moyens juridiques et humains nouveaux, celle contre l'offre illégale peut être rendue plus efficace à moyens constants si la future autorité peut procéder par blocage administratif.

5.3. L'inflation des effectifs, en capitalisant sur ceux de l'ARJEL, pourrait être contenue à condition d'assurer des redéploiements et de renforcer la transversalité des métiers

La future autorité pourra s'appuyer sur la totalité des personnels actuels, ceux-ci ayant acquis une expérience utile. Toutefois l'amorçage de la régulation des deux monopoles nécessiterait à tout le moins un audit étendu des systèmes d'information et des contrôles en place en leur sein, qui pourrait être réalisé par des prestataires extérieurs pour un coût estimé par l'ARJEL de 300 k€. Il est aussi à prévoir, à tout le moins, le recrutement de cinq experts de haut niveau pour le contrôle des systèmes d'information des deux monopoles et le contrôle de second niveau de leurs points de vente.

Le futur organigramme dépendra des choix qui seront faits sur la gouvernance et le périmètre. Il pourra confirmer une organisation par métier ou mettre en place une structure différente.

Au total, une estimation des besoins en effectifs permet de viser ***a minima*** un relèvement du plafond d'emplois à **62 ETPT** (cf. tableau 4). Cela repose entre autres sur des redéploiements internes d'effectifs. Une telle estimation risque d'être interprétée comme le fait que le contrôle étroit des monopoles ne serait assuré que par quelques personnes supplémentaires lorsque celui d'opérateurs alternatifs l'est par 55 agents pour un produit brut des jeux sensiblement inférieur.

Tableau 4 : Évolution potentielle des effectifs sur la base de ceux de l'ARJEL en 2018

Fonction	Action	Evolution par rapport aux emplois ARJEL	Commentaire
Prévention du jeu excessif	Renforcement et extension de l'analyse de l'offre de jeux	+ 2	-
Intégrité, fiabilité et transparence des opérations de jeu	Sécurité des systèmes d'information des deux monopoles	+ 3	-
	Autorisation des logiciels de jeux (volet technique)	+ 2	-
	Réduction des effectifs surveillant la liste sport, sous réserve de la simplification de la typologie des résultats supports de paris	- 2	-
Prévention des activités frauduleuses ou criminelles et du blanchiment	Contrôle de second niveau des points de vente FDJ et PMU	+ 2	L'hypothèse retenue est celle du maintien de l'interdiction des casinos en ligne et donc de la poursuite de la lutte contre l'offre illégale.
Développement équilibré et équitable des différents types de jeux	Analyse des données de marché supplémentaires	0	La DMCP qui suit déjà l'ensemble du marché des jeux devrait pouvoir absorber les données de supervision supplémentaires.
Médiation	Extension de la médiation aux clients de la FDJ et du PMU	+ 1	La médiation devrait être étendue à l'ensemble des clients de la FDJ et du PMU
Support	Gains sur une réorganisation des services support	- 1	-
Total	-	+ 7	-

<u>Source</u> : Mission

Il appartiendra à la direction de la future autorité d'**assurer le redéploiement maximal de personnels et de favoriser les économies d'échelle dans les tâches réalisées**, notamment en renforçant la transversalité des métiers entre le segment des jeux sous droits exclusifs et celui des jeux ouverts à la concurrence.

L'estimation réalisée devrait être revue à la hausse si la future autorité intervient dans en matière de lutte contre le jeu excessif et contre le blanchiment d'argent dans le secteur des casinos terrestres.

6. La Gambling Commission au Royaume-Uni est un exemple de régulateur indépendant et unique

Au Royaume-Uni, tous les jeux d'argent et de hasard (y compris la loterie nationale depuis 2013) font l'objet d'un système d'octroi de licences, contrôlé par la Gambling Commission mise en place par le Gambling Act de 2005.

Organisme public non ministériel financé par le ministère de la Culture, des Médias et du Sport (*Department for Culture, Media and Sport*), la Gambling Commission emploie plus de 280 personnes (dont 40 disséminées sur tout le territoire, le reste étant situé à Birmingham). Il s'agit du principal régulateur en matière de jeux d'argent et de hasard, en dur ou en ligne. La Gambling Commission régule « en dur »[10] :

- 8 788 « betting shops » - points de vente ;
- 583 « bingo premises » - salles de bingo ;
- 147 casinos.

Pour les licences d'établissements de jeux, la Gambling Commission fixe le cadre de régulation aux autorités compétentes pour leur implantation - conseils de district, conseils de comté, le conseil de Londres, le conseil des communes de la ville de Londres et le conseil des îles Scilly.

La Gambling Commission assure tous les aspects de la régulation depuis les autorisations *ex ante* d'opérateurs jusqu'à l'autorisation de nouveaux jeux ainsi que les contrôles et enquêtes administratives. Par ailleurs certaines constatations opérées par la Gambling Commission peuvent être transférées à la police judiciaire pour enquête.

La problématique de l'abus de jeu figure dans les clauses de responsabilité sociétale s'imposant aux opérateurs de jeux (« *social responsibility code* »). Il existe des systèmes d'exclusion volontaire, prévus par les statuts de la Gambling Commission (« *self exclusion schemes* »), pour des périodes de 6 mois renouvelables notamment. Toutefois, le transfert des données nominatives relatives aux interdits de jeux repose sur l'engagement des opérateurs. Aucun fichier national fourni par les autorités n'existe, au contraire de ce qui se pratique en France.

D'après le SCCJ, ayant effectué une analyse du modèle britannique en décembre 2015, si l'impact des politiques anti-blanchiment menées sous l'autorité de la Gambling Commission pour ce qui est du secteur des jeux est incertain, d'un point de vue strictement quantitatif, il a été noté une grande production de déclarations de soupçon par les établissements de jeux, certains en produisant entre 200 et 300 par an.

Un Responsible Gambling Strategy Board (RGSB) placé auprès de la Commission, composé de 9 membres (chercheurs en économie, psychologues, médecin, religieux) a pour but de conseiller le régulateur pour limiter les dommages sur la santé publique des jeux.

[10] Données 2017.

Annexe II

Graphique 2 : Organisation de la UK Gambling Commission

Regulatory Panel

Board of Commissioners

Delegation

Accountability

Chief Executive

National Lottery Committee

Renumeration Committee

Audit and Risk Committee

Assurance

External Audit

Internal Audit

ISO27001

Delegated authorities (Regulatory Panel)

Determines some licence applications and deals with significant regulatory decisions including the revocation of licences under section 116 of the Gambling Act 2005.

Hears appeals brought by licence holders against regulatory decisions.

Delegated authorities (National Lottery Committee)

Supports the Board and Accounting Officer in their respective responsibilities for:

- monitoring and oversight of the NL operator and its performance
- the grant of the section 5 licence and section 6 licences
- proposals for any regulatory action
- consideration of applications for consent for new ancillary activity
- budgetary requirements
- approval of written explanations given for decisions made under reserved functions of the Commission.

Delegated authorities (Renumeration Committee)

Supports the Board and Accounting Officer in their respective responsibilities for:

- confirming a strategic direction for appraisal and remuneration of the Chief Executive
- reviewing the performance and remuneration proposed for senior management
- recruitment (as required) of the Chief Executive.

Delegated authorities (Audit and Risk Committee)

Supports the Board and Accounting Officer in their respective responsibilities for:

- control and governance
- risk management
- associated assurance.

Acts in an advisory role to the Board and Accounting Officer on appropriate internal control and governance arrangements.

Management Governance and Assurance

Committees and Boards

Executive Group

Business Plan Programme Board

Information Asset Group

Policies

Code of conduct for Commissioners

Employee code of conduct

Delegated authority policy

Information security policy

Health and safety policy

Data protection policy

Key standards and procedures

Business plan

Risk management framework

Management statement and memorandum (with DCMS)

Statement of principles

Bribery Act

HM Treasury financial reporting manual

Managing public money

<u>Source</u> : Gambling Commission.

ANNEXE III

Jeux, addiction et mesures restrictives de la consommation

SOMMAIRE

1. La pratique des jeux d'argent et de hasard en France, répandue et ancienne, emporte des risques prononcés d'addiction

Le jeu est entouré, dans l'imaginaire, d'une aura négative qui l'associe à l'isolement et à la dépendance, à un comportement immoral. Le caractère criminogène ou, plus simplement, risqué du jeu a très tôt été identifié par le législateur. Selon la formule de Portalis, le jeu « *dispose les hommes à la dureté* »[1]. Pourtant, l'aspect divertissant de cette pratique produit une demande de jeux qu'un pur principe de prohibition conduirait *de facto* à se tourner vers une offre illégale. La politique publique des jeux d'argent et de hasard porte ainsi cette dialectique en ayant ouvert dès le début du XXe siècle, par dérogation, la possibilité de jouer qui s'est accompagnée d'une prise en compte progressive des risques addictifs liés.

1.1. La pratique des jeux d'argent et de hasard est ancienne et concerne une majorité de la population française[2]

En France, le nombre de joueurs est estime à 28 millions. En 2014, 74 % des Français âgés de 15 à 75 ans déclaraient avoir joué au moins une fois à un jeu d'argent et de hasard au cours de leur vie. Près de 56,2 % d'entre eux affirmaient avoir joué au moins une fois au cours de l'année écoulée. Cette proportion a augmenté par rapport à 2010 (46,4 %) de 9,8 points. Cette hausse s'explique en partie par l'élargissement de l'offre de jeux d'argent et de hasard aux jeux en ligne en 2010.

Les activités les plus pratiquées sont les jeux de loteries (jeux de tirage ou de grattage) :

- 93 % de l'ensemble des joueurs jouent à des jeux de loterie ;
- 71 % des joueurs jouent exclusivement à ce type de jeu.

En 2014, le jeu en ligne concernait 7,3 % de l'ensemble des joueurs, soit environ 2 millions de personnes.

Les joueurs se rencontrent dans tous les milieux sociaux ; hommes comme femmes sont concernés. Toutefois, ils partagent certaines caractéristiques. Cette activité est relativement plus fréquente chez les hommes, âgés de 25 à 54 ans, professionnellement actifs, et chez les ouvriers et employés que chez les cadres ou les individus de professions intellectuelles supérieures. Les joueurs ont un niveau d'éducation un peu moins élevé que celui des non joueurs.

Cependant, ces caractéristiques générales varient selon le type du jeu pratiqué :

- les femmes sont plus représentées parmi les adeptes des jeux de grattage (54,9 %) et moins pour les jeux de table des casinos (28,9 %), les paris hippiques (25,9 %), le poker (19,4 %) et les paris sportifs (7,1 %) ;
- les pratiquants de poker, paris sportifs et jeux de casino sont plus jeunes (âge moyen de respectivement 30,3 ans, 30,3 ans et 31,7 ans contre 43,4 ans pour l'ensemble des joueurs).
- les joueurs de paris hippiques sont plus âgés ;

[1] Exposé des motifs du 14 ventôse an XII, FENET, recueil complet des travaux préparatoires du code civil, t.XIV, 1836, Videcoq.

[2] Les données des cette section sont tirées de l'enquête ENJEU 2014 réalisée par l'Observatoire des jeux avec l'appui de Santé publique France.

- les étudiants sont davantage des parieurs sportifs, des joueurs de jeux de casino et de poker (respectivement 26,5 %, 17,8 % et 13,8 % des pratiquants de ces jeux sont étudiants qui ne représentent que 7,2 % de l'ensemble des joueurs) et sont moins adeptes de jeux de tirage (3,8 %) et de paris hippiques (2,3 %) ;
- les ouvriers jouent plus aux paris hippiques (39,3 % des parieurs hippiques sont ouvriers qui ne représentent que 25,2 % de l'ensemble des joueurs) et aux paris sportifs (33,3 %).
- les employés pratiquent plus les jeux de grattage (33,8 % des adeptes de ces jeux sont employés qui ne représentent que 30,3 % de l'ensemble des joueurs).
- les cadres, artisans et chefs d'entreprise pratiquent plus les jeux de casino (respectivement 21,0 % et 13,7 % des usagers de ces jeux sont cadres ou artisans/chefs d'entreprise qui ne représentent que 12,9 % et 6,3 % de l'ensemble des joueurs).
- les joueurs peu diplômés (diplômes inférieurs au bac) sont davantage des parieurs hippiques et acheteurs de jeux de grattage (ils représentent 69,3 % et 59,4 % des pratiquants de ces jeux contre 55,4 % parmi l'ensemble des joueurs).

Graphique 1 : Caractéristiques sociodémographiques des joueurs français en 2014 (en %)

Caractéristiques socio-démographiques	Joueurs	Non joueurs		Joueurs problématiques
Sexe				
Homme	51,0	46,0	***	69,7
Femme	49,0	54,0	***	30,3
Âge				
15 - 24 ans	13,4	18,0	***	23,6
25 - 34 ans	18,6	14,5	***	23,9
35 - 44 ans	20,0	16,5	***	16,4
45 - 54 ans	20,4	16,5	***	17,1
55 - 64 ans	18,0	17,4	ns	14,9
65 - 74 ans	9,6	17,1	***	4,1
Situation professionnelle				
Actifs occupés	61,1	46,6	***	50,1
Etudiants	7,2	13,7	***	12,5
Chômeurs	10,1	8,8	**	21,1
Retraités	16,1	23,0	***	8,6
Autres inactifs	5,4	8,0	***	7,7
Catégorie socio-professionnelle				
Agriculteurs	1,2	2,4	***	0,2
Artisans, commerçants	6,3	7,0	ns	8,2
Cadres, professions int sup	12,9	16,5	***	7,4
Professions intermédiaires	22,8	21,2	*	20,6
Employés	30,3	27,3	***	26,5
Ouvriers	25,2	23,0	**	35,0
Niveau de diplôme				
< Bac	55,4	54,4	ns	70,4
Bac	20,3	17,4	***	15,6
> Bac	24,2	28,2	***	14,1

Source : Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard, ODJ/Inpes, 2014.

1.2. En 2014, le nombre de joueurs excessifs a été évalué à 200 000 personnes, stable par rapport à 2011, tandis que celui des joueurs à risque modéré était en hausse pour atteindre près d'un million de personnes

Parmi les joueurs français, la grande majorité ont une pratique de jeu contrôlée et récréative. Ils accordent une place limitée au jeu, celle d'un loisir limité à leurs moyens. Concrètement, ils acceptent de perdre l'argent misé et ne retournent pas jouer pour « *se refaire* ». Au contraire, certains joueurs développent une addiction qui se traduit par une perte de contrôle totale sur la pratique du jeu. Il s'agit alors d'une addiction au jeu ou de jeu dit *pathologique*.

Le jeu pathologique est défini par la 5e édition du Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux comme « *une pratique inadaptée, persistante et répétée du jeu d'argent, caractérisée par une préoccupation importante concernant les activités de jeu et la perte de contrôle du comportement de jeu, conduisant à une altération du fonctionnement ou une souffrance cliniquement significative* »[3]. Le jeu pathologique entraîne des dommages substantiels dans tous les domaines de la vie de l'individu : des conséquences financières, judiciaires, professionnelles, sociales, familiales et psychologiques[4].

L'indice canadien du jeu excessif (ICJE)[5] est un outil utilisé pour évaluer la part de la population concernée par le jeu problématique. Il comprend neuf questions auxquelles les réponses fournies permettent de mesurer la fréquence de problèmes causés par les pratiques du jeu, notamment la compulsion. Le score global, allant de 0 à 27, permet la catégorisation des joueurs en quatre groupes distincts :

- joueurs sans problème (score de 0) ;
- joueurs à faible risque (score compris entre 1 et 2) ;
- joueurs à risque modéré (score compris entre 3 et 7) ;
- joueurs excessifs (score de 8 et plus).

Les deux dernières catégories définissent le groupe des joueurs dit *problématiques*, notamment lorsque les effectifs ne sont pas assez importants pour produire des résultats fins et fiables.

Selon les estimations fondées sur l'ICJE[6], parmi les personnes ayant déclaré au cours de l'année 2014 avoir joué à un jeu d'argent et de hasard, 3,9 % peuvent être catégorisées comme joueurs à risque modéré et 0,9 % comme des joueurs excessifs (cf. graphique 2). Au total, 4,7 % des joueurs présentent un profil de joueur problématique. La prévalence du jeu problématique en 2014, rapportée à l'ensemble de la population, est donc de 2,2 % pour les joueurs à risque modéré et 0,5 % pour les joueurs excessifs, soit environ 1 million et 200 000 Français respectivement.

[3] American Psychiatric Association, Diagnostic and statistical manuel of mental health disorders, 5th ed. 2013.

[4] Petry, N.M., F.S. Stinson, and B.F. Grant, Comorbidity of DSM-IV pathological gambling and other psychiatric disorders: results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. Journal of Clinical Psychiatry, 2005.

[5] Ferris & Wynne, 2001.

[6] Les jeux d'argent et de hasard en France en 2014, note n° 6 de l'Observatoire des jeux, avril 2015.

Graphique 2 : Prévalence du jeu problématique en population générale et parmi les joueurs âgés de 15 à 75 ans en 2014

	Population générale N= 15 635			Joueurs N= 8 784	
ICJE	N	%	IC 95 %	%	IC 95 %
Non joueur	6 851	43,8	(43,0 - 44,6)	--	--
Sans risque	7 481	47,8	(47,1 - 48,6)	85,2	(84,4 - 85,9)
Risque faible	889	5,7	(5,3 - 6,0)	10,1	(9,5 - 10,7)
Risque modéré	340	2,2	(1,9 - 2,4)	3,9	(3,5 - 4,3)
Joueur excessif	75	0,5	(0,4 - 0,6)	0,9	(0,7 - 1,0)

Source : Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard, ODJ/INPES, 2014.

Si le « jeu excessif » reste stable entre 2010 et 2014, la prévalence du jeu à risque modéré a significativement augmenté sur cette même période, passant de 0,9 % à 2,2 % de la population – une partie de cette augmentation étant néanmoins liée à une amélioration méthodologique dans l'enquête en 2014 qui permet de mieux repérer ces comportements de jeu.

1.3. La demande d'aide est minoritaire parmi les joueurs excessifs

L'enquête de prévalence de 2014 révèle que 21 % des joueurs excessifs ont demandé une aide en raison de leurs habitudes de jeu et que 7 % ne l'ont pas fait mais ont estimé qu'ils auraient dû le faire. La demande d'aide est plus faible encore parmi les joueurs à risque modéré, dont 2 % ont demandé une aide en raison de leurs habitudes de jeu ; 2 % ne l'ont pas fait mais ont estimé qu'ils auraient dû le faire.

1.4. Le potentiel plus ou moins addictif d'un jeu dépend, par-delà les prédispositions des individus, de ses caractéristiques propres

L'ARJEL a développé une grille de notation pour évaluer le niveau de dangerosité des offres de jeu en termes d'addiction. Cette grille comporte 27 critères portant sur sept caractéristiques inhérentes à l'offre de jeu (cf. tableau 1), pondérés selon leur impact potentiel sur le jeu excessif. Cet outil a été réalisé à partir d'une revue de littérature scientifique non exhaustive, d'avis d'experts et d'un benchmark des autres grilles de notation existantes en France et à l'international (Serenigame, Gamgard, Asterig). L'ARJEL a souhaité enrichir sa propre grille par l'intégration d'un nombre élevé de critères et par l'intégration de la convergence entre le jeu et les jeux vidéo d'une part, et celle de la combinaison de caractéristiques, d'autre part.

Tableau 1 : Critères de la grille d'analyse de l'ARJEL des risques d'addiction des jeux d'argent et de hasard

Caractéristiques générales	Critère considéré
Structure des gains et des récompenses	Fréquence du gain
	Montant des gains (ratio gain/mise)
	Gains progressifs
	Moment du gain (type « *early win*")
	Taux global de retour aux joueurs
Quasi-gains	Résultat quasi-gagnant (« *near-miss »)*
	Gains inférieurs aux mises (*Losses disguised as wins*)
	Bonus de jeu
Sentiment de contrôle et implication	Niveau d'implication du joueur
	Illusion du contrôle
	Commandes de jeu
	Customisation
Facteurs émotionnels et sociaux	Facteur social
	Familiarité du jeu (univers, lien affectif)
	Scénarisation
	Facteurs visuels et auditifs
Dépenses de jeu	Montant du paiement unitaire
	Achats intégrés
	Facilité de dépôt
	Facilité de réutilisation des gains
	Conscience des dépenses (crédits de jeu)
Fréquence et vitesse de jeu	Fréquence des séquences de jeu
	Simultanéité d'actions de jeu
	Continuité du jeu (fini ou infini)
Accessibilité du jeu	Disponibilité géographique du jeu
	Disponibilité temporelle du jeu
	Simplicité du jeu

Source : ARJEL.

2. Les jeux de loteries et de grattage ont une empreinte marquée en termes de joueurs problématiques qui représentent 40 % des dépenses du secteur

2.1. Prévalence individuel et risque collectif

Pour rappel, le terme de « joueur problématique »rassemble les deux catégories, joueurs à risque modéré et joueurs excessifs (ICJE = 3 et ICJE compris entre 3 et 7).

La proportion de joueurs problématiques varie de 4,7 % parmi les joueurs pratiquant les jeux de loterie à 19,2 % chez les parieurs sportifs. La prévalence du jeu problématique chez les joueurs de poker, de jeux de casinos, de paris sportifs et hippiques, est plus élevée que pour les joueurs de loterie.

Graphique 3 : Prévalence de « jeu problématique parmi les joueurs selon la nature de leur activité pratiquée (en % des joueurs)

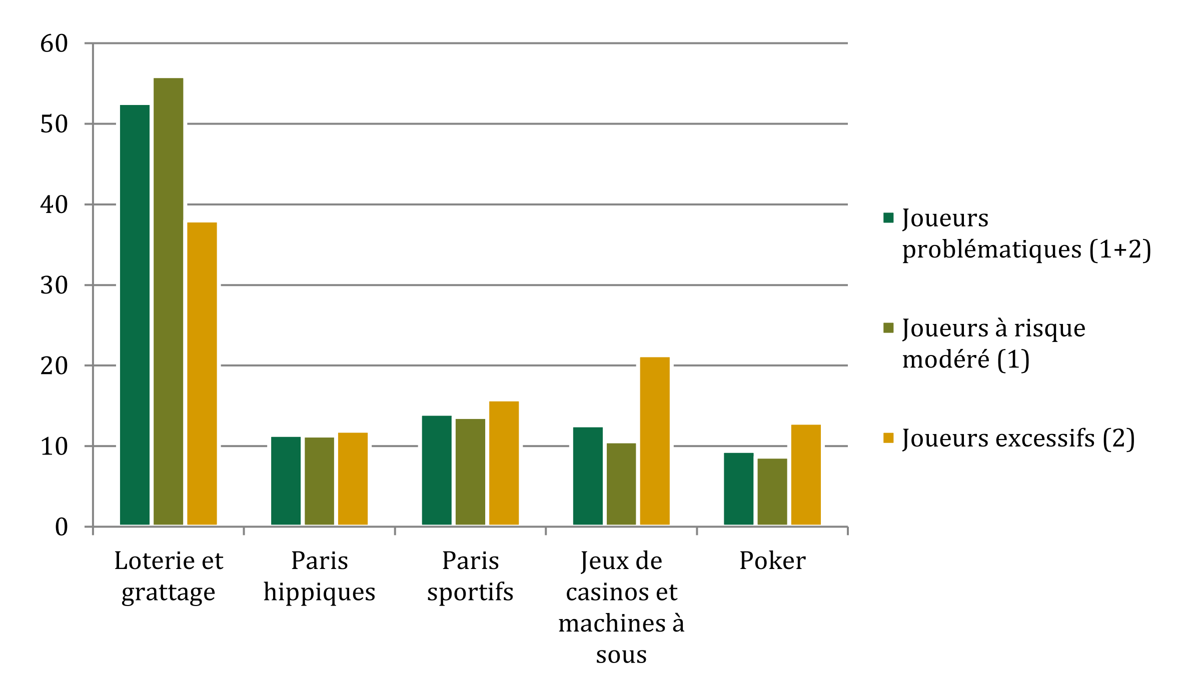
<u>Source</u> : Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014 ; retraitements ODJ.

Toutefois, le risque particulier d'addiction qu'un jeu représente pour un joueur, illustré par la prévalence de jeu problématique attribuable à la pratique d'un jeu donné ne suffit pas pour décrire le risque collectif que ce jeu représente.

Le risque collectif d'un jeu est traduit par la part de l'ensemble des joueurs problématiques attribuables à la pratique du jeu, soit le poids que représente dans ce jeu l'ensemble du jeu problématique. Concrètement, le risque collectif se mesure par le produit du risque individuel et du taux de pratique de ce jeu parmi l'ensemble des joueurs.

La mesure de ce risque collectif montre qu'un risque de prévalence faible appliqué à une large population peut produire un problème significatif de santé publique comme cela peut être le cas pour les jeux de loteries et de grattage du fait de leur grande diffusion. Ainsi, les joueurs de cette catégorie représentent 52,6 % des joueurs problématiques en 2014 contre moins de 15 % pour chacune des autres catégories (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Part du nombre de joueurs problématiques attribuable à un type de jeu (en %)



Source : Observatoire des jeux.

2.2. Les joueurs problématiques représentent près de 40 %des dépenses totales des joueurs

La proportion de joueurs pouvant être classés comme « problématiques » est un indicateur utile dans une perspective de santé publique car il fournit une évaluation quantitative de la population qui devrait bénéficier des dispositifs de prévention ou de soins adaptés à ces problèmes. Il peut apparaître l'être moins d'un point de vue économique car le volume d'activité de ces joueurs qui sont à la fois extrêmement actifs et dépensiers est supérieur à celui des joueurs ordinaires. Il ne donne donc pas une mesure du poids relatif du jeu problématique dans l'économie de l'ensemble du domaine du jeu d'argent et de hasard. Ce point est pourtant essentiel à documenter comme élément de contexte d'une politique publique qui met en avant le principe du « jeu responsable », en délégant une partie importante de sa mise en œuvre aux opérateurs.

Le calcul de la part d'activité des jeux d'argent et de hasard générée par les joueurs problématiques est complexe. Il est nécessaire de disposer de données sur l'activité des joueurs en croisant leurs dépenses avec le caractère problématique ou non de leur pratique de jeu. Les données de l'enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard réalisée en 2014 (Costes, Eroukmanoff, Richard, & Tovar, 2015) ont été mobilisées par l'Observatoire des jeux pour réaliser cette analyse.

La démarche suivie s'appuie sur une analyse différenciée des dépenses déclarées par les joueurs non-problématiques et de ceux dits problématiques. L'estimation des dépenses moyennes des deux sous-groupes est ensuite affectée au nombre de personnes constituant chacun des ensembles.

Selon l'Observatoire des jeux, l'activité des joueurs problématiques représentent 40,3 % des dépenses totales des joueurs, dont 23,6 % pour les joueurs à risque modéré et 16,6 % pour les joueurs excessifs, avec des disparités notables selon le type de jeu (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Part du jeu d'argent et de hasard attribuable aux joueurs problématiques (en % des dépenses totales)

<u>Source</u> : Enquête nationale sur les jeux d'argent et de hasard ODJ/INPES 2014 ; retraitements ODJ.

Les joueurs problématiques dépensent bien plus que les autres joueurs. Il n'est donc pas étonnant que la part des dépenses de jeu attribuables aux joueurs problématiques soit bien plus élevée que leur poids relatif en termes d'effectifs.

Encadré 1 : Estimations au Royaume-Uni, au Canada et en Australie de la part des dépenses totales des joueurs attribuables aux joueurs problématiques

Au Royaume-Uni, différents modèles ont été testés. Celui similaire à la méthode utilisée ici et basé sur le même outil de repérage des joueurs problématiques, aboutit à un résultat du même ordre de grandeur. L'intérêt principal de cette étude est qu'elle documente une très grande disparité selon la nature du jeu. La part attribuable aux joueurs problématiques (critères : ICJE 3 et +) va de 5 % pour la loterie à 43 % pour les terminaux électroniques de paris (Fixedodds betting terminal) et même 56 % pour les paris sur les courses de chiens en passant par 25 % pour les paris sportifs (Orford et al., 2013)

Au Canada, à partir des données disponibles sur 8 des 10 provinces, la part des revenus des jeux d'argent et de hasard attribuable aux joueurs problématiques (critères : ICJE 3 et +) a été estimée à 23,1 % pour une prévalence du jeu problématique parmi les joueurs de 4,2 % (Williams & Wood, 2004). Dans la province de l'Ontario, ces proportions ont été estimées plus récemment à respectivement 36,0 % et 4,8 % (Williams & Wood, 2007).

Enfin, en Australie, trois études portant sur l'ensemble des jeux aboutissent à une fourchette d'estimation pour la part des revenus attribuable aux joueurs problématiques (critères : SOGS 5 et +) entre 29 et 37 %. Sur le domaine plus spécifique des « machines électroniques », offre de jeu autorisée en Australie qui concentre une grande part des problèmes liés aux jeux, cette part attribuable au jeu problématique (critères : ICJE 3 et +) est en moyenne de 60 % pour la vingtaine d'études régionales ayant été réalisées entre 2003 et 2009 (Australia Productivity Commission, 2010).

<u>Source</u> : Note « Quelle part du chiffre d'affaires des jeux d'argent est-elle attribuable aux joueurs problématiques ? », Observatoire des jeux, novembre 2015.

Ces résultats sont à interpréter avec prudence compte tenu des limites inhérentes à la méthode suivie. Il s'agit d'une estimation moyenne élaborée à partir de données déclaratives. Toutefois, il est raisonnable de penser que les éventuels biais liés à la déclaration des enquêtés aillent plutôt dans le sens d'une sous-estimation de ces résultats ce qui permet de les considérer comme des ordres de grandeur fiables mais conservateurs (cf. encadré 2). Par ailleurs, ces résultats sont cohérents avec ceux d'études similaires conduites dans d'autres pays (cf. encadré 1).

Encadré 2 : Les dépenses des joueurs, une donnée difficile à apprécier avec précision

L'approche épidémiologique s'intéresse à la dépense en tant que critère de l'intensité d'une pratique de jeu et comme marqueur potentiel d'un risque de pratique de jeu problématique. Plus spécifiquement, elle cherche à évaluer la dépense nette, c'est à dire, la différence entre la somme que la personne avait au départ d'un épisode de jeu et celle dont elle dispose à la fin.

Des travaux de recherche ont été réalisés sur la méthodologie du recueil de cette donnée dans les enquêtes et sur la difficulté de recueillir une information fiable à ce sujet.

En effet la question « Combien avez-vous dépensé d'argent pour jouer ? » peut être interprétée de différentes manières et conduire les participants à développer des stratégies variées pour y répondre. La principale difficulté est celle de la prise en compte des réinvestissements des gains au cours d'une séquence de jeu et de la possibilité de différencier la dépense nette (les mises moins les gains) du montant total des mises. Aussi, la précision des réponses obtenues est sujette aux aléas de certaines distorsions cognitives, défauts de mémorisation ou comportements de déni. Plus la période de référence du montant des dépenses est large, plus ces biais deviennent importants.

Ainsi, une étude a comparé l'effet sur le montant des dépenses déclarées selon que l'on précise aux enquêtés deux stratégies d'estimation différentes : « estimer la différence entre la somme du départ et celle de la fin de la séquence de jeu » ou « estimer la dépense en cumulant les différences entre les mises et les gains ». Le résultat montre une différence significative des montants obtenus selon les deux méthodes de l'ordre de + 5 % pour la seconde[7]. Une autre étude a comparé deux stratégies de collecte de l'information : une question rétrospective sur les dépenses au cours du mois précédant l'enquête par rapport à un relevé quotidien des dépenses de jeu durant un mois. Le résultat fait apparaître une différence significative importante entre les résultats des deux méthodes de l'ordre de + 60 % pour la seconde[8].

Plusieurs éléments laissent donc penser que les dépenses rapportées dans les enquêtes par les joueurs eux-mêmes sont sous-évaluées. Cette sous-déclaration peut être accentuée pour les joueurs problématiques par rapport aux autres, qui auraient tendance à nier leur réelle importance[9].

D'un point de vue économique, la correcte mesure des dépenses des joueurs se situe donc entre le montant brut des enjeux, soit le cumul des mises, et le produit brut des jeux, soit les mises retranchées des gains des joueurs.

Source : Note « Quelle part du chiffre d'affaires des jeux d'argent est-elle attribuable aux joueurs problématiques ? », Observatoire des jeux, novembre 2015.

[7] Blaszczynski, Ladouceur, Goulet, & Savard, 2006.

[8] Blaszczynski, Ladouceur, Goulet, & Savard, 2008.

[9] Orford, Wardle, & Griffiths, 2013

3. Outils et marges de développement de la lutte contre l'addiction aux jeux d'argent et de hasard

La politique de santé publique en matière d'addiction poursuit quatre grands objectifs :

- éviter que les jeunes entrent dans la consommation ;
- réduire la fréquence des usages problématiques ;
- contingenter la part des usages problématiques dans la population ;
- accompagner les personnes en difficulté vers la sortie de l'usage.

Cette politique s'appuie sur des actions de prévention, d'accompagnement sanitaire et médico-social. Dans le cas des addictions à des produits licites, l'efficacité de cette politique repose également sur la régulation et la réglementation de l'offre.

À la demande de la mission, l'Observatoire des jeux a recherché pour chaque dispositif identifié de prévention et de lutte contre l'addiction aux jeux d'argent *l'existence de preuves d'évidence scientifique d'une efficacité potentielle*.

Au total, parmi trois catégories cadres, la prévention primaire, la régulation de l'offre et la prévention secondaire, l'Observatoire des jeux a dénombré quatorze dispositifs (cf. tableau 2) dont six présentent de très bonnes preuves scientifiques d'une efficacité potentielle, notamment :

- la restriction de la publicité ;
- la modulation du taux de retour aux joueurs ;
- la limitation d'une offre de jeux addictogène ;
- la limitation des pertes ou des mises ;
- la restriction des relances commerciales.

Cette liste inclue également la restriction des consommations de tabac ou d'alcool, susceptibles d'accroître le phénomène de comorbidité, qui constitue un levier plus large de la politique de santé publique sur lequel une autorité de régulation des jeux d'argent et de hasard aurait une maîtrise faible.

Tableau 2 : Preuves d'évidence scientifique de l'efficacité potentielle des dispositifs de prévention de l'addiction aux jeux d'argent et de hasard

Types de dispositifs	Dispositif de lutte contre l'addiction	Efficacité potentielle
Prévention primaire	Information et sensibilisation aux risques	Preuves incertaines
	Messages sanitaires	Preuves incertaines
	Restriction de la publicité	Très bonnes preuves
Régulation de l'offre	Coût du jeu (i.e. taux de retour au joueur)	Très bonnes preuves
	Restriction de l'accessibilité au jeu	Bonnes preuves
	Offre de jeux moins addictogène	Très bonnes preuves
	Interdiction de l'offre aux mineurs	Bonnes preuves
	Auto-exclusion du jeu	Bonnes preuves
	Modérateurs de jeux	Bonnes preuves
	Limitations des mises ou des pertes	Très bonnes preuves
Prévention secondaire	Repérage précoce et intervention préventive	Bonnes preuves
	Restriction des relances commerciales	Très bonnes preuves
	Formation des personnels au jeu responsable	Preuves incertaines
	Restriction des consommations de tabac ou d'alcool	Très bonnes preuves

Source : Observatoire des jeux.

Parmi les cinq mesures mentionnées de régulation directe, une première n'est pas mobilisée par les régulateurs actuels : la limitation des pertes ou des mises. Les joueurs en ligne ont la possibilité de limiter, par eux-mêmes et sans contraintes, leurs niveaux de mise, mais peuvent aisément changer les paramètres choisis. La publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard fait l'objet de règles modérément restrictives (cf. *infra*). La restriction des relances commerciales est une mesure qui concerne les joueurs en ligne interdits de jeu ou s'étant auto-exclus.

La modulation du taux de retour aux joueurs (TRJ) et la régulation forte de l'offre constituent, en revanche des outils largement utilisés par les régulateurs dans le domaine des jeux en ligne comme dans celui des activités sous droits exclusifs.

En particulier, la réglementation peut déterminer des proportions minimales ou maximales pour le TRJ. Si la littérature scientifique n'apporte pas de preuve définitive d'un lien direct, entre TRJ élevé et jeu problématique, elle met en évidence un impact positif possible sur la demande de jeu. Une augmentation de TRJ peut ainsi contribuer à accroître le niveau de risque, en prenant en compte d'autres conséquences qu'a le TRJ sur les joueurs, notamment les fréquences des gains ou les fréquences de séquences de jeu[10]. Au total, le TRJ ne peut faire office d'indicateur principal du risque d'addiction d'un jeu et représente un outil parmi d'autres de la régulation.

3.1. La loi du 12 mai 2010 précise les obligations des opérateurs en ligne en matière de lutte contre le jeu excessif

Le chapitre VII de la loi du 12 mai 2010, soit les articles 26 à 31 inclus, définit les obligations des opérateurs de jeux en ligne en matière de lutte contre le jeu excessif ou pathologique. Outre la réglementation des communications commerciales (cf. *infra*), les opérateurs de jeux en ligne sont tenus de :

- faire obstacle à la participation aux activités de jeu ou de pari des interdits de jeux, par une consultation hebdomadaire du fichier des interdits de jeux ;
- prévenir les comportements de jeu excessif ou pathologique par la mise en place de mécanismes d'auto-exclusion ou de modération et de dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises ;
- d'informer les joueurs des risques ;
- de ne pas consentir des prêts aux joueurs.

Ces obligations sont précisées pour la Française des jeux, pour son offre de jeux sous droits exclusifs (loteries) en ligne, à l'article 66 de la loi du 12 mai 2010. La FDJ est ainsi tenue de faire obstacle à la participation aux activités de jeu qu'elle propose des personnes interdites de jeu. Elle clôture tout compte joueur dont le titulaire viendrait à être touché par une interdiction ou une exclusion ; elle prévient les comportements de jeu excessif ou pathologique par la mise en place de mécanismes d'auto-exclusion et de modération et de dispositifs d'autolimitation des dépôts et des mises ; elle informe les joueurs des risques liés au jeu excessif ou pathologique, par le biais d'un message de mise en garde, ainsi que des procédures d'inscription sur les fichiers des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur.

L'ARJEL a mis en place un site EVALUJEU qui permet aux joueurs d'évaluer leurs pratiques de jeu et d'être, le cas échéant, orienté vers des organismes de soutien tel que SOS joueurs.

[10] « *Taux de retour au joueur, addiction et blanchiment* », Les notes de l'Observatoire des jeux, septembre 2012.

3.2. Des marges substantielles de progrès existent en termes de restrictions publicitaires

3.2.1. La régulation de la publicité en faveur des jeux d'argent et de hasard est limitée

Les **communications commerciales** des opérateurs de jeux d'argent et de hasard sont autorisées par l'article 7 de la loi du 12 mai 2010 dès lors qu'elles intègrent dans leurs contenus **un message de mise en garde contre le jeu excessif et pathologique**. Le message de prévention doit faire référence au système d'information et d'assistance mis à la disposition des joueurs.

La loi prohibe toute communication commerciale en faveur des opérateurs de jeux d'argent et de hasard sur des supports destinés à la jeunesse, y compris le parrainage d'événements à destination spécifique des mineurs. Elle prévoit qu'une délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel précise les conditions de diffusion, par les services de communication audiovisuelle, de ces communications commerciales.

Pour les activités en concurrence, soit les activités de jeux en ligne, la publicité en ligne est également encadrée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Les opérateurs de jeux ou de paris en ligne doivent, aux termes de l'article 26 de ladite loi, informer les joueurs des risques liés aux jeux excessif ou pathologique par le biais de messages de mises en garde, ainsi que des procédures d'inscription sur les fichiers des interdits de jeu tenus par les services du ministère de l'intérieur. Ces opérateurs doivent informer en permanence les joueurs de l'existence d'un numéro d'appel téléphonique mis à leur disposition pour leur fournir informations et assistance. Enfin, les opérateurs ont interdiction d'adresser une communication commerciale aux titulaires d'un compte joueur bénéficiant d'une mesure d'auto-exclusion sur un site de jeux en ligne ou aux anciens titulaires d'un compte joueur inscrits sur le fichier des interdits de jeu. Ces obligations concernent également les activités sous droits exclusifs en ligne de la Française des jeux aux termes de l'article 66 de la loi du 12 mai 2010.

Au total, les opérateurs de jeux d'argent et de hasard bénéficient d'une grande liberté pour promouvoir leur produit, sur tous types de support, via tous les modes de diffusion et quelle que soit la zone géographique (par exemple, à proximité des établissements fréquentés par les jeunes, dans les enceintes sportives, dans les hôpitaux, etc.).

3.2.2. Ces normes s'accompagnent d'une régulation assurée pour les publicités diffusées par les services de radio et de télévision par le CSA

La délibération du CSA n° 2013-3 du 22 janvier 2013 relative aux conditions de diffusion, par les services de télévision et de radio, des communications commerciales en faveur d'un opérateur de jeux d'argent et de hasard **définit un cadre de régulation des pratiques publicitaires de la Française des jeux et du PMU**.

Elle précise notamment que les communications commerciales :

- ne doivent pas mettre en scène ou représenter des mineurs, ni inciter les mineurs à jouer à des jeux d'argent et de hasard ;
- ne doivent ni rendre les jeux de hasard et d'argent particulièrement attractifs pour les mineurs, ni mettre en scène des personnalités, des personnages ou des héros appartenant à l'univers des enfants ou des adolescents ou disposant d'une notoriété particulièrement forte auprès de ces publics ;
- ne doivent pas laisser penser que les mineurs ont le droit de jouer ;
- ne doivent pas inciter à une pratique excessive du jeu.

Le CSA dispose d'un pouvoir de contrôle lui permettant de sanctionner les manquements observés par les opérateurs.

L'autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) édicte, par ailleurs, des recommandations aux professionnels.

Dans ses recommandations sur la publicité en faveur des jeux, l'ARPP définit des principes généraux auxquels doivent se soumettre les annonceurs, comme le respect de la dignité humaine, ou la garantie du caractère éthique du contenu de la publicité.

Plus précisément, en matière de protection des mineurs, l'ARPP indique que la publicité ne doit pas :

- représenter des jeunes publics en situation d'achat ou de pratique du jeu, fussent-ils accompagnés d'adulte(s) ;
- suggérer que des jeunes publics puissent jouer à ces jeux ;
- utiliser des éléments – visuels, sonores, verbaux ou écrits – la rendant spécifiquement attractive pour des jeunes publics ;
- présenter les jeux d'argent comme des signes du passage à l'âge adulte ;
- présenter le jeu d'argent comme un cadeau qu'un enfant peut offrir ou recevoir.

Elle précise également que la publicité des jeux d'argent ne doit pas valoriser, banaliser ou inciter à une pratique du jeu excessive, immodérée, susceptible de mettre le joueur en péril financier, social ou psychologique.

Dans son quatrième bilan, datant de juin 2017, l'ARPP note des résultats stables avec un taux de manquement à ces recommandations de 0,4 %. Aucune plainte n'a été déposée auprès du jury de déontologie publicitaire.

3.2.3. La publicité en faveur du tabac et de l'alcool apparait, comparativement à celle pour les jeux d'argent et de hasard, plus strictement réglementée

La loi pose un **principe général d'interdiction de la publicité en faveur du tabac** (art. L. 3512-4 du code de santé publique), assorti des dérogations suivantes :

- les affichettes relatives aux dispositifs électroniques de vapotage et à leurs flacons de recharge, non visibles de l'extérieur sont autorisées à l'intérieur des lieux de vente ;
- les publications commerciales diffusées sur les sites internet réservés aux professionnels du secteur, ou publiées dans des revues professionnelles spécialisées sont également autorisées.

Le code de la santé publique **autorise la publicité en faveur de l'alcool mais l'encadre strictement** (art. L. 3323-2). Ainsi, le code de la santé publique fixe :

- **une liste limitative des supports autorisés** : presse adulte, affichage, radio (horaires limités), brochures/catalogues professionnels, véhicules de livraison, fêtes et foires traditionnelles, musées, universités, objets réservés à la consommation de la boisson alcoolique et sites internet non dédiés à la jeunesse ni aux fédérations sportives.
- **une liste limitative des contenus autorisés** : degré volumique, origine, dénomination, composition du produit, nom et adresse du fabricant, agents dépositaires, mode d'élaboration, modalités de vente et de consommation, références relatives aux terroirs de production, aux distinctions obtenues, aux appellations d'origine, aux indications géographiques, à une région de production, à une toponymie, à un terroir, à un itinéraire, à une zone de production, au savoir-faire, à l'histoire ou au patrimoine culturel, gastronomique ou paysager, ou encore références objectives relatives à la couleur et aux caractéristiques olfactives et gustatives du produit.

Le non-respect de ces dispositions est sanctionné par une amende allant de 75 000 euros pour l'alcool à 100 000 euros pour le tabac.

3.3. La régulation de l'offre constitue un levier essentiel d'action qu'il est possible de fortifier davantage

La modulation du taux de retour aux joueurs et la maîtrise de l'offre de jeux, en particulier pour les activités sous droits exclusifs, font partie des leviers utilisés par la régulation actuelle du secteur. Ces éléments sont détaillés dans une annexe spécifique.

3.3.1. Le fichier des interdits de jeu pourrait être un outil puissant de lutte contre le jeu excessif s'il était mieux utilisé

Le bureau des établissements de jeux du ministère de l'intérieur est compétent pour la tenue du fichier des exclus de jeux ainsi que pour prononcer une restriction de liberté individuelle, soit sur le fondement de la demande volontaire d'une personne, soit sur la base d'une mesure de police administrative prise au regard des troubles à l'ordre public causés par une personne dans un établissement de jeu.

Les individus désireux de se faire interdire de jeu sont **reçus par le service central des courses et jeux**, après dans un premier temps s'être présentés dans un commissariat, afin de s'assurer de leur volonté réelle et sérieuse d'être inscrits au fichier.

Le fichier compte en août 2018 près de **40 000 inscrits, dont 97 % ont opéré une démarche volontaire d'inscription**. Sa gestion est lourde. La Cour des comptes, dans son rapport d'octobre 2016 relatif à la régulation des jeux d'argent et de hasard, notait que faute pour le bureau compétent de disposer d'une application dédiée, mise à jour mensuellement, **le fichier était établi manuellement sur Excel**. La Cour observait que la modernisation des procédures du fichier était inscrite depuis plusieurs années dans le programme de travail des services informatiques du ministère de l'intérieur, sans qu'aucune réalisation n'ait suivi. La mission remarque, qu'à la date du 2 août 2018, le fichier était encore établi manuellement sur une feuille Excel. La DLPAJ a indiqué que sa rénovation était alors en cours.

La Cour des comptes remarquait en 2016 les nombreuses fragilités auxquelles est ainsi exposé le fichier des interdits de jeu, notamment la possibilité d'erreurs de saisie, la difficulté à actualiser les données en temps réel, la mise à disposition à intervalle long (un mois).

Il est **mis à la disposition des casinos et des opérateurs de jeux en ligne, dont la FDJ et le PMU, par l'intermédiaire de l'ARJEL, et les établissements de jeux en réseaux** (casinos et cercles de jeux). Il est consulté systématiquement pour l'entrée dans les casinos et pour l'ouverture et la conservation des comptes de joueurs nominatif en ligne. Toutefois, son utilisation n'est pas étendue aux points de vente en dur de la FDJ et du PMU.

Vétuste et présentant plusieurs fragilités, le fichier des interdits de jeux est potentiellement un outil puissant de santé publique dans la lutte contre l'addiction au jeu.

Peu d'études ont objectivement évalué l'efficacité de ce dispositif. L'Institut Fédératif des Addictions Comportementales, au sein du CHU de Nantes, a réalisé une étude en 2017 sur le fichier français des interdits de jeux[11], avec la collaboration du ministère de l'Intérieur. Les résultats mettent en évidence **l'intérêt de ce dispositif qui demeure trop peu utilisé par les joueurs problématiques malgré son efficacité**. Au moins trois pistes d'évolution peuvent être considérées :

- une **sensibilisation plus importante des bassins de joueurs** et de leurs familles à l'existence du fichier des interdits de jeux, notamment dans les points de vente et sur les sites Internet de jeu ;
- une **simplification de la procédure d'inscription**, par exemple en étudiant la possibilité pour un individu de s'exclure sur Internet sans avoir à engager de démarches physiques en commissariat ;
- **étendre, autant que possible, l'interdiction de jeu à toutes opérations de jeux**, en ligne comme hors ligne pour protéger les joueurs problématiques et renforcer l'efficacité de l'outil.

3.3.2. L'interdiction de vente aux mineurs peut être renforcée

L'article 5 de la loi n° 2010 476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne dispose que **la vente de jeux d'argent et de hasard à des mineurs est interdite**. Cette interdiction générale concerne autant les opérateurs de jeux en ligne que les points de vente physiques.

L'article 5 précise que les opérateurs de jeux en ligne doivent mettre en place, lors de toute connexion sur leur site, un message avertissant que les jeux d'argent et de hasard sont interdits aux mineurs. La date de naissance du joueur est exigée au moment de son inscription pour l'ouverture d'un compte.

Les gérants des points de vente physiques de la Française des jeux et du PMU n'ont pas d'obligation légale d'affichage de l'interdiction de vente des jeux aux mineurs dans leurs locaux. La Française des jeux et le PMU exigent toutefois des gérants de points de vente de mettre en place cet affichage et de respecter l'interdiction de ventes aux mineurs. Des contrôles permettent de s'assurer du respect de ces obligations.

[11] *Characteristics of gamblers registered in the self-exclusion program in France.*

À titre de comparaison, **des sanctions pénales sont prévues en cas de vente de tabac à des mineurs**. L'article R. 3515-5 du code de la santé publique sanctionne le fait de vendre ou d'offrir gratuitement, dans les débits de tabac, dans tous commerces ou lieux publics, des produits du tabac à un mineur en méconnaissance de l'interdiction prévue à l'article L. 3512-12 d'une amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe, soit 135 euros d'amende. Par ailleurs, les buralistes ont l'obligation d'apposer dans leurs débits de tabac une affiche rappelant l'interdiction de vente aux mineurs (article D. 3512-9-1 du code de la santé publique pour les produits du tabac et article D. 3513-1 du code de la santé publique pour les produits du vapotage). L'arrêté du 22 août 2016 fixe les modèles d'affichettes à utiliser en fonction des produits qui sont vendus. Les affichettes doivent être apposées de manière à être fixes et visibles.

Des sanctions pénales sont aussi prévues en cas de vente de boissons alcooliques à des mineurs. L'article L. 3353-3 du code de la santé publique sanctionne la vente à des mineurs de boissons alcooliques d'une amende de 7 500 €. L'offre de ces boissons à titre gratuit à des mineurs, dans les débits de boissons et tous commerces ou lieux publics, ou l'offre, à titre gratuit ou onéreux, à un mineur de tout objet incitant directement à la consommation excessive d'alcool dans les conditions fixées à l'article L. 3342-1 sont punies de la même peine. La loi impose qu'une affiche rappelant l'interdiction de vente aux mineurs soit apposée dans les débits de boissons (art. L. 3342-4 CSP).

L'étude ESCAPAD 2017 réalisée par l'Office français des drogues et des toxicomanies met en évidence **une pratique effective du jeu d'argent et de hasard parmi les jeunes de 17 ans malgré l'interdiction de l'offre à leur égard**. En 2017, d'après cette étude, 38,9 des jeunes de 17 ans ont joué au moins une fois dans l'année à un jeu d'argent et de hasard, une proportion identique à celle mesurée en 2011 :

- 30,7 % a joué à un jeu de grattage, de tirage ou à un jeu instantané dans l'année ;
- 17,2 % a joué à un pronostic sportif dans l'année ;
- 3,6 % a joué à un jeu de casinos dans l'année.

D'après l'étude ESCAPAD 2017, **au moins 54 % des joueurs de 17 ans ayant joué au moins une fois dans l'année ont pratiqué ce jeu dans un point de vente physique**.

Comme le note l'Observatoire des jeux dans son avis du 16 avril 2015, l'interdiction de vente aux mineurs est, dans les faits, peu effective. Ce problème concerne principalement l'offre de jeux déployée par la Française des jeux qui, pourtant, met en avant cette question dans sa stratégie de jeu responsable et y consacre des moyens importants comme le reconnaît l'ODJ.

3.3.3. La régulation de l'offre dans le réseau physique est insuffisante

Actuellement, aucune disposition n'est prévue par les textes, que ce soit dans le code de santé publique, dans le code de la sécurité intérieure, ou encore dans le code monétaire et financier concernant l'implantation de nouveaux points de vente physiques. **Les opérateurs de jeux d'argent et de hasard disposant de droits exclusifs peuvent s'implanter où ils le souhaitent et sans limite de quotas**.

Les débits de boisson et de tabac, au contraire, font l'objet d'importantes restrictions à l'implantation.

Le débit de tabac est un monopole d'État, qui en confie la gestion par un contrat de gérance à un débitant chargé de la vente au détail, dans un débit de tabac ordinaire, permanent, saisonnier ou spécial. Deux moyens permettent de devenir débitant : remporter un appel à candidatures :

- suite à une décision d'implantation ;
- être présenté comme successeur d'un gérant de débit de tabac qui cesse son activité en achetant le fonds de commerce associé au débit de tabac.

Une implantation doit suivre une **procédure dans le cadre de laquelle le directeur régional des douanes décide de la création d'un nouveau débit de tabac dans un lieu déterminé**. L'implantation est pourvue prioritairement par transfert puis par appel à candidatures, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants où les procédures peuvent se dérouler en même temps.

Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le directeur régional des douanes et droits indirects peut décider d'implanter un débit de tabac permanent si, après l'ouverture de ce dernier, la commune concernée ne compte pas plus d'un débit par tranche de 3 500 habitants. Toutefois, l'implantation d'un débit est également possible dans tout secteur de la commune comptant au moins 3 500 habitants et qui en est jusqu'alors dépourvue.

L'installation d'un débit de tabacs est interdite dans certaines zones protégées du fait de la présence d'autres installations telles qu'un hôpital, une école, un établissement de loisirs de la jeunesse, un lieu de culte, un cimetière, un stade, une piscine, etc. Un arrêté du préfet fixe les distances minimales auxquelles les débits de tabac ne peuvent être établis autour de ces établissements. Cette interdiction concerne les implantations à venir et les demandes de déplacement de débits, et non pas les buralistes déjà installés.

S'agissant de l'offre d'alcool, **l'ouverture d'un débit de boisson est subordonnée à l'obtention d'une licence par la mairie**. Le type de licence délivrée varie en fonction de la nature des boissons alcooliques vendues dans le débit de boissons. La mairie transmet systématiquement à la préfecture les informations relatives aux licences délivrées ; cette dernière pourra effectuer des contrôles *a posteriori* auprès des exploitants pour vérifier la conformité des informations transmises et le respect de la réglementation.

Les dispositions définies par le législateur ne permettent pas aux exploitants d'ouvrir librement un débit de boissons. Un débit de boissons à consommer sur place de 3e catégorie (vin, bière, cidre…) ne peut être ouvert dans les communes où le total des établissements de cette nature et des établissements de 4e catégorie (spiritueux) atteint ou dépasse la proportion d'un débit pour 450 habitants, ou fraction de ce nombre. Des dispositions spécifiques s'appliquent pour les communes touristiques.

Comme pour les débits de tabac, l'installation d'un débit de boissons est interdite dans certaines zones protégées du fait de la présence d'autres installations telles qu'un hôpital, une école, un établissement de loisirs de la jeunesse, un lieu de culte, un cimetière, un stade, une piscine, etc. Un arrêté du préfet fixe les distances minimales auxquelles les débits de tabac ne peuvent être établis autour de ces établissements. Cette interdiction concerne les implantations à venir et non pas les débitants de boissons déjà installés.

4. La privatisation de la FDJ peut représenter un risque de santé publique qui doit être traité préventivement par la mise en place d'une régulation vigoureuse

Les **jeux de loteries et de grattage** qui représentent la majeure partie des enjeux annuels enregistrés par la Française des jeux (cf. Annexe I) sont ceux qui comportent le moins de risque d'addiction sur la plan individuel. Cependant, compte tenu de **l'ampleur de la pratique** de ces types de jeu au sein de la population, **ils contribuent très significativement au phénomène du jeu problématique**. Vient s'ajouter à cette préoccupation de santé publique la question du jeu des mineurs. En effet, **les pratiques de jeux d'argent des mineurs (concernant un jeune âgé de 15 à 17 ans sur trois en 2014) sont essentiellement concentrées sur les jeux offerts par la FDJ**[12].

En prenant en compte l'activité de paris sportifs de la FDJ, essentiellement celle réalisée dans les points de vente physiques, la Française des jeux participe à hauteur de 60 % au jeu problématique en France d'après l'Observatoire des jeux. Par extension du modèle, la progression de 1% de son chiffre d'affaires génèrerait *a minima* 1 000 joueurs pathologiques et 6 500 joueurs à risque de plus et, en conséquence, un coût social additionnel important.

Dans le même temps, la mission reconnaît que **sans l'offre de la FDJ, les joueurs français s'orienteraient vers d'autres offres, notamment illégales** avec des considérations de santé publique et de jeu responsable inexistantes. En cela, la Française des jeux, proposant une offre attractive, remplit l'un de ses objectifs premiers : canaliser au maximum la demande de jeux.

Il importe cependant d'**assurer une puissante régulation de son activité dans un contexte où l'entreprise serait majoritairement détenue par des capitaux privés** cherchant à maximiser l'activité et le bénéfice.

[12] Costes, Eroukmanoff, Richard, & Tovar, 2015.

ANNEXE IV

Contrôles et actes de régulation

SOMMAIRE

1. La régulation des jeux en ligne

1.1. La régulation des jeux en ligne repose d'abord sur des procédures d'agrément et de certification

Aux termes de l'article 3 de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, l'exploitation des jeux et paris en ligne sont soumis à un **régime d'agrément**. Le régime de délivrance des agréments est détaillé à l'article 21 de la loi. Seule est considérée légale une offre de jeux en ligne fournie par un opérateur titulaire d'un tel agrément, lequel est délivré par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Cet agrément est valable cinq ans.

1.1.1. L'instruction des demandes d'agrément mobilise la plupart des services de l'ARJEL

Trois normes encadrent **la procédure d'attribution des agréments** :

- la loi du 12 mai 2010 qui précise les cas dans lesquels un agrément doit être délivré ;
- le décret n° 2010-482 du 12 mai 2010 fixant les conditions de délivrance des agréments d'opérateur de jeux en ligne ;
- l'arrêté du 27 mars 2015 portant approbation du cahier des charges applicable aux opérateurs de jeux en ligne.

La procédure d'instruction fait intervenir trois directions au sein de l'ARJEL (cf. graphique 1) : la direction juridique, qui centralise les demandes et détermine les éventuels motifs légaux de refus, tels qu'ils sont précisés dans la loi ; la direction des contrôles et des systèmes d'informations, qui gère l'aspect technique des dossiers ; la direction des marchés, de la consommation et de la prospective, qui traite la partie économique et financière.

Graphique 1 : Procédure d'instruction des demandes d'agrément

Source : ARJEL.

L'instruction de la demande d'agrément doit permettre d'éclairer le Collège de l'ARJEL sur :

- la capacité technique, économique ou financière de l'opérateur à faire face à ses obligations ;
- la capacité de l'opérateur à répondre aux exigences de lutte contre le jeu pathologique, et de la lutte contre le blanchiment ;
- la capacité de l'opérateur à répondre à d'autres mesures tirées de la sauvegarde de l'ordre public.

Il y a eu peu de cas de refus : quatre en 2010, dont deux qui ont fait l'objet d'un nouveau dépôt de dossier ayant ensuite conduit à un agrément. La modification actionnariale importante en cours d'instruction était à l'origine de ces refus initiaux. Les deux autres cas étaient liés à une incapacité financière et économique comme par exemple une capacité d'autofinancement incertaine, une certaine opacité du mangement ou un projet économique de l'opérateur jugé peu sérieux.

La partie juridique permet de :

- vérifier l'identité des dirigeants, l'exactitude des informations sur le lieu du siège social, l'absence de condamnation pénale du management ;
- vérifier si l'opérateur a, le cas échéant, des agréments dans d'autres pays ; l'ARJEL effectue des demandes d'information aux régulateurs étrangers ;
- vérifier si la procédure de l'ouverture de compte répond aux obligations légales, par exemple si les conditions générales de vente sont légales.

Il est prévu un délai de quatre mois pour instruire les demandes d'agrément ; une demande d'informations ou de documents complémentaires suspend la procédure.

Tout au long de la vie de l'agrément, une modification des éléments constitutifs de la demande doit être notifiée à l'ARJEL (article 21-5 de la loi de 2010). L'ARJEL peut inviter l'opérateur a redéposé une demande d'agrément notamment en cas de changement de contrôle de l'opérateur. L'ARJEL a ainsi eu à connaitre de plusieurs modifications de l'actionnariat des opérateurs. Le Collège examine ces modifications et confirme l'agrément jusqu'à la date initialement prévu ; seuls les éléments modifiés sont examinés.

Le renouvellement d'agrément a lieu tous les cinq ans. La composition du dossier tient compte de l'ancienneté de l'opérateur et des certifications annuelles.

Un agrément a un coût de 20 000 euros par an. Ce n'est pas une taxe affectée à l'ARJEL, qui ne récupère pas non plus le produit des amendes de la Commission des sanctions.

1.1.2. L'instruction technique des demandes d'agrément repose sur un examen exhaustif des multiples aspects de l'infrastructure de l'opérateur

L'opérateur met en place une infrastructure qui est examinée lors de l'instruction du dossier d'agrément. Quatre aspects sont évalués par la direction des contrôles et des systèmes d'information :

- la **maturité du système d'information,** ainsi que la localisation, la nature de l'équipement, les personnes responsables de l'équipement pour préciser si l'opérateur a recours à une sous-traitance partielle ou complète ;
- le **frontal** qui soit être basé et exploité en France métropolitaine ;
  - le frontal est l'interface entre le joueur et le système d'information principal. Le cahier des charges mentionne un « *support matériel d'archivage* ». Sur ce composant est greffé un capteur pour enregistrer tous les faits élémentaires du joueur vers la plateforme de l'opérateur, c'est-à-dire tout ce que le joueur expérimente sur la plateforme de jeu. Ce capteur répond à des exigences précisées dans le dossier technique. Il alimente un coffre-fort électronique, où les données sont scellées, cryptées et signées avec la clé de l'opérateur ;
  - un second canal, « *la balise de supervision* », a été mis en place et permet d'obtenir des informations qui ne viennent pas du joueur, donc de toute action qui n'est pas directement gérée par un joueur. Ainsi, le versement par l'opérateur sur le compte bancaire du joueur fait désormais partie des données disponibles. Cette évolution facilite le développement d'une vision globale de la vie du compte du joueur ;
  - l'article 38 de la loi du 12 mai 2010 permet d'utiliser les données ainsi recueillies pour rechercher et identifier tout fait commis par un joueur ou un parieur, susceptible de constituer une fraude ou de relever du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.
- La **plateforme de jeu :** la direction des contrôles et des systèmes d'information vise les documents produits par des auditeurs, notamment :
  - l'auditeur vérifie l'intégralité de l'architecture, du montage technique et liste les vulnérabilités dont il mesure l'impact potentiel ;
  - un plan d'action sur le colmatage ou la correction en cas d'aléas doit être communiqué par l'opérateur.
- Le **logiciel de jeu** dont l'homologation lors de l'agrément repose sur un audit réalisé par les sociétés listées par l'ARJEL. Cet audit :
  - valide l'applicatif de jeu avec un audit intrusif sur le logiciel (tentation de piratage, manipulation du compte joueur, fausse identité) ;
  - valide le générateur de nombre aléatoire s'il y en a un ; seule est vérifiée que la sortie du générateur et sa conformité à une sortie aléatoire ;
  - valide deux briques logicielles névralgiques dans la probité du logiciel de jeu : la répartition et la distribution.

À l'été 2018, 15 opérateurs étaient agréés pour un total de 28 agréments dont :

- 13 agréments pour les paris sportifs ;
- 8 agréments pour les paris hippiques ;
- 7 agréments pour le poker.

Depuis l'ouverture du marché des jeux en ligne, le nombre total d'agréments a diminué avant de se stabiliser en 2016. Cette réduction du nombre d'agréments est principalement liée à la réduction des agréments pour le poker tandis que le nombre d'agréments pour les paris hippiques et sportifs est demeuré plus stable (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution du nombre d'agréments par activité

Source : ARJEL.

1.1.3. Depuis la création de l'ARJEL, il n'y a eu qu'un seul cas de retrait d'agrément par la Commission des sanctions

L'abrogation de l'agrément peut intervenir dans deux cas :

- l'agrément arrive à son terme sans demande de renouvellement ;
- une demande d'abrogation anticipée de l'agrément est formulée, auprès de la Commission des sanctions par le Collège après constatation d'un manquement grave.

L'ARJEL s'assure alors que les joueurs disposant d'un compte sont remboursés de leurs avoirs, que l'opérateur informe les joueurs et que les comptes sont clôturés en cas d'abrogation de l'agrément

La Commission des sanctions n'a retiré qu'un seul agrément depuis la mise en place de l'Autorité, en date du 16 avril 2013, sur le fondement des articles 13 et 23 de la loi du 12 mai 2010, pour non remise des rapports de certification à 6 mois et 1 an et pour non-respect du seuil de taux de retour aux joueurs (TRJ).

1.1.4. Le régime d'autorisation administrative préalable est doublé d'une certification annuelle

Les opérateurs sont tenus de se soumettre à une certification annuelle par un organisme indépendant, choisi par l'opérateur au sein d'une liste établie par l'Autorité de régulation des jeux en ligne, comme l'indique l'article 23 de la loi du 12 mai 2010. Le coût de la certification est à la charge de l'opérateur de jeux en ligne. La certification annuelle permet de s'assurer que l'opérateur met en œuvre l'ensemble des moyens annoncés dans son dossier de demande d'agrément pour le respect de ses obligations légales et réglementaires. Il s'agit d'un moyen d'évaluation de la situation de l'opérateur qui complète la stratégie et les pouvoirs de contrôle de l'ARJEL. La certification ne lie pas l'ARJEL.

D'après les travaux préparatoires de la loi du 12 mai 2010, la mise en place d'une certification par des organismes privés s'explique par le fait que les opérateurs agréés peuvent être établis en dehors du territoire national et y implanter leurs installations techniques (en dehors du frontal qui doit, quant à lui, être localisé en France). Or, l'impossibilité d'exercer une prérogative de puissance publique sur un territoire étranger empêche l'ARJEL d'effectuer un contrôle sur place de ces opérateurs établis à l'étranger, et en particulier de leurs installations techniques.

Dans sa décision n° 2014-018, le Collège de l'ARJEL adopte un nouveau règlement relatif à la certification qui détaille le déroulement des opérations de certification. Un référentiel technique et juridique a été établi en ce sens pour guider le certificateur. La liste des certificateurs indépendants est établie, comme la loi le précise, par l'ARJEL. Elle compte, en 2018, six certificateurs donc quatre sont actifs. Le coût de la certification, à la charge de l'opérateur, se situe entre 20 000 € et 45 000 €.

La procédure, doublonnant l'agrément, est jugée lourde à la fois par l'ARJEL et par les opérateurs de jeux en ligne. Elle pourrait être allégée. En particulier le volet non technique de cette certification annuelle pourrait être abandonné. À la différence de la vérification des obligations techniques des opérateurs, celle de leurs obligations de nature juridique et financière ne nécessite en effet pas un accès physique et pourraient être intégrés dans les missions habituelles de contrôle de l'ARJEL, notamment en tenant compte des éléments déjà à la disposition de l'ARJEL et des contrôles régulièrement réalisés par elle.

La certification juridique et financière passe en effet par la réalisation de deux types de contrôles :

- contrôles sur pièces : recherche et analyse documentaire, entretiens avec l'opérateur, analyse d'extraits du back office (tests d'échantillonnage) ;
- contrôles sur le site web : constatations sur le site de l'opérateur, tests de cheminement à travers l'ouverture d'un compte joueur type.

Or ces contrôles peuvent être menés depuis la France par les enquêteurs de l'ARJEL, notamment sur le fondement de l'article 42 de la loi du 12 mai 2010. Dans ces conditions, une réduction du périmètre de la certification (suppression de l'actuelle certification juridique et financière) pourrait être envisagée sans compromettre la qualité du contrôle du respect par les opérateurs de leurs obligations juridiques, économiques et financières.

D'autre part, les modalités de la certification technique annuelle pourraient être revues en maintenant la nécessité de faire procéder chaque année à un audit de sécurité de la plateforme de jeu, mais en prévoyant seulement tous les deux ans une revue complète.

À l'instar de ce qui est prévu en matière de contenu du dossier d'agrément, la loi renverrait à un décret pour la définition de ces modalités, lequel renverrait ensuite à un arrêté ou à une décision du Collège de l'ARJEL pour la définition du référentiel et son actualisation.

1.1.5. L'ARJEL ne dispose pas du pouvoir de suspendre un agrément dans l'urgence

Il manque dans les sanctions prévues par le cadre légal actuel en matière d'agrément une procédure d'urgence, qui serait en un sens équivalente à une procédure de référé. Les procédures actuelles de sanction applicables aux opérateurs de jeux en ligne pour un manquement grave susceptibles de conduire au retrait de l'agrément, la sanction non pécuniaire la plus sévère, sont longues. Elles durent en moyenne six mois.

Il serait utile de prévoir un cas spécifique où, vu l'urgence et la gravité du manquement, l'Autorité serait dotée de pouvoirs de police administrative préventive permettant à tout le moins la suspension de l'agrément en tant que mesure conservatoire, pour une période de temps limitée (le temps d'instruire une éventuelle sanction). Ce pouvoir pourrait être confié au président de l'Autorité.

1.1.6. Le fait pour l'opérateur d'avoir cessé de manquer à ses obligations est indifférent à la mise en place de sanctions

Dans leur rédaction initiale, les dispositions du II de l'article 43 de la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 prévoyaient une mise en demeure préalable à la saisine de la commission des sanctions de l'ARJEL. Toutefois, à la demande de l'ARJEL, ce mécanisme a été supprimé par l'article 152 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Ce mécanisme empêchait de sanctionner les opérateurs s'étant conformés à leurs obligations. À titre d'exemple, un opérateur ayant permis à un interdit de jeu de jouer sur son site pouvait ne pas être sanctionné de ce manquement grave à ses obligations s'il remédiait à la situation.

Le II de l'article 43 dispose aujourd'hui que le Collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne peut décider l'ouverture d'une procédure de sanction à l'encontre d'un opérateur de jeux ou de paris en ligne agréé **ayant manqué ou manquant** aux obligations législatives et réglementaires applicables à son activité.

1.2. Des contrôles courant sont réalisés après obtention de l'agrément

La direction des contrôles et des systèmes d'information de l'ARJEL procède à plusieurs types de contrôle.

Un contrôle visuel des sites est réalisé pour s'assurer du respect des obligations auxquelles sont tenus les opérateurs comme la présence du numéro d'agrément, du logo de l'ARJEL, le rappel apparent de l'interdiction de jeu des mineurs. La direction vérifie également que les formulaires d'inscription remplissent correctement le cahier des charges.

Un **contrôle de la conformité de l'offre** est également réalisé. L'ARJEL vérifie que les opérateurs proposent une offre de jeux dont les caractéristiques sont autorisées par le régulateur. Un outil interne permet de scanner l'intégralité de l'offre de jeu des opérateurs et de procéder aux vérifications.

La direction des contrôles procède à un **contrôle sur les données recueillies**. Un bilan quotidien structuré autour de la vérification de la qualité des informations, de la bonne transmission et de la vérification des mouvements atypiques est produit. Des actions de contrôle plus ciblées peuvent être aussi prévues.

Un plan de contrôle a été établi pour l'année 2018 avec une fixation des priorités mais ne sera cependant pas intégralement réalisé, dans la mesure où la Direction des contrôles et des systèmes d'information, principale intervenante de ce plan de contrôle, est actuellement en sous-effectif. Cette direction aura enregistré en 2018 quatre départs, dont à l'heure actuelle un seul a été remplacé. Les actions non réalisées du programme 2018 seront inscrites au programme de contrôle établi pour l'année 2019.

Dans le cadre de ces contrôles courants, la loi du 12 mai 2010 prévoit que les manquements des opérateurs à leurs obligations sont constatés par procès-verbal. Les agents de l'ARJEL n'y recourent pas toujours et procèdent souvent par échanges avec les opérateurs pour les inciter à se mettre en conformité avec le cahier des charges.

1.3. L'ARJEL consacre d'importantes ressources à la lutte contre l'offre illégale qui achoppe parfois sur des stratégies de contournement des sites illégaux

De manière générale, il est difficile de quantifier l'offre illégale. L'ARJEL constate, en pratique, l'existence d'une assez faible offre illégale sur les paris hippiques et les paris sportifs. Sur ce dernier segment, l'offre légale apparaît suffisamment attirante pour les joueurs. L'offre illégale se concentre sur le casino en ligne car il n'existe pas d'offre agréée en France pour ce type de jeu. L'ARJEL constate aussi des tentatives de contournement d'opérateurs étrangers pour offrir des jeux de casino en ligne aux joueurs français.

1.3.1. L'ARJEL dispose de pouvoirs d'enquête pour lutter contre l'offre illégale

Le département de la lutte contre l'offre illégale, placé au sein de la direction juridique de l'ARJEL, compte une cheffe de département, trois enquêteurs, un policier en détachement et deux assistantes.

Les agents de l'ARJEL peuvent depuis 2012 dresser des procès-verbaux de constatation d'une offre illégale de paris ou de jeux d'argent et de hasard, ou d'une publicité en faveur d'une offre illégale. Précédemment, l'ARJEL devait faire appel à un huissier. Le département engage des enquêtes administratives en vue du blocage judiciaire du site illégal.

La loi du 12 mai 2010 confie au président de l'ARJEL des pouvoirs pour :

- convaincre les opérateurs illégaux par une mise en demeure circonstancié ;
- passés huit jours après établissement du procès-verbal, demander à l'hébergeur d'interrompre l'accès au site illégal depuis le territoire français ;
- saisir le tribunal de grande instance de Paris pour obtenir une injonction afin que les fournisseurs d'accès à Internet empêchent l'accès au contenu.

L'ARJEL bénéficie d'une bonne relation de travail avec le tribunal de grande instance de Paris. Pour les injonctions de blocage, une audience du président du TGI de Paris est organisée tous les deux mois afin de gérer avec régularité le flux d'affaires.

En cas de contournement par l'opérateur illégal des mesures prises à son encontre, une révision de la procédure des requêtes a été prévue pour ne pas avoir à assigner à nouveau les fournisseurs d'accès à Internet. Elle permet d'obtenir une ordonnance du tribunal de grande instance pour contournement. Le département caractérise la mesure de contournement par l'opérateur de la décision initiale de blocage. Le décret n° 2011-2122 du 30 décembre 2011 relatif aux modalités d'arrêt de l'accès à une offre de paris ou de jeux d'argent et de hasard en ligne non autorisée organise l'indemnisation du fournisseur d'accès à Internet. L'opérateur n'est pas partie à la procédure car l'action est engagée contre les fournisseurs d'accès.

En France, la procédure de blocage est judiciaire ce qui n'est pas le cas de plusieurs pays de l'UE, comme la Belgique, l'Espagne ou l'Italie, qui possèdent des procédures de blocage administratif des sites illégaux.

Pour mieux informer les utilisateurs de l'offre illégale, l'ARJEL redirige les utilisateurs d'un site bloqué vers une page d'information, de type erreur 404 que l'autorité édite et qui permet d'informer les joueurs des raisons pour lesquelles le site est devenu inaccessible. Une expérimentation de cette méthode en Espagne a mis en lumière l'utilité de cette pratique pour les joueurs les moins informés.

1.3.2. Plusieurs limites sérieuses existent à la pleine efficacité de l'action de l'ARJEL

Des opérateurs parviennent à contourner systématiquement les mesures prises, comme Dublinbet qui a contourné les mesures d'empêchement prises à son encontre six fois à la date du 12 juillet 2018. Ces opérateurs procèdent à des dépenses publicitaires pour recruter des clients et proposent des moyens de contournement du blocage comme l'utilisation d'un VPN.

En matière de jeux de casino en ligne, le département de lutte contre l'offre illégale cherche à prendre directement l'attache des producteurs et éditeurs de logiciels de jeux. Concrètement, les joueurs jouent à des jeux d'éditeurs, dont les différentes briques sont achetées et assemblées par un opérateur qui gère principalement le marketing. Les éditeurs de jeux ont un rôle prépondérant sur ce marché. Si son identité est connue, l'éditeur est mis en demeure pour complicité dans la commission d'une infraction. Certains éditeurs de jeux, soucieux de préserver une bonne relation avec les pouvoirs publics français dans l'espoir d'une ouverture prochaine du marché des casinos en ligne, coopèrent.

Le département cherche également à développer les actions contre les prestataires de services de paiement, qui permettent la collecte des mises. Pour les entités qui collectent les mises de carte bancaire, il peut leur être envoyé une mise en demeure, où il est précisé que l'ARJEL travaille avec l'ACPR. Ces mesures freinent l'activité commerciale de l'opérateur illégal mais il est constaté qu'en moins d'une semaine ce dernier parvient à établir un nouveau contrat avec un autre prestataire.

Le département travaille également à développer une méthode de blocage des flux financier, en s'appuyant sur l'article L.563-2 du code monétaire et financier. Certains opérateurs d'offres illégales ont recours à des comptes de déversement Des sociétés tierces collectent alors pour le compte des opérateurs les mises, tous les fonds issus de la plateforme de jeu y compris les redevances pour abonnement mensuel et tous les paiements ponctuels. Ce sont des prestataires spécialisés dont les coordonnées bancaires ne sont pas celles de l'opérateur. L'ARJEL a déjà sollicité ce type d'intermédiaire, sociétés non basées en France, pour obtenir les coordonnes bancaires des opérateurs illégaux, mais sans succès. La procédure de blocage des flux financiers n'a jamais été mise en œuvre.

En dehors des possibilités de contournement, les « clients lourds », ceux qui choisissent en connaissance de cause l'offre illégale, constituent la principale limite à l'action des enquêteurs.

1.4. L'homologation de l'offre en ligne prend insuffisamment en considération les risques d'addiction

Aux termes de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, l'ARJEL homologue les logiciels de jeux et de paris utilisés par les opérateurs. Tout nouveau jeu qui implique un logiciel modifié suppose donc une homologation du régulateur avant son lancement. Toutefois, l'instruction porte sur la conformité du jeu à la réglementation. L'ARJEL n'a pas, dans le cadre actuel, la possibilité de s'opposer pour des motifs de risque d'addiction au lancement d'un jeu.

1.5. Bien qu'elle concentre des ressources limitées, la lutte contre l'addiction recherche un périmètre d'action étendu par rapport à celui fixé par la loi

La lutte contre l'addiction concerne de l'ordre de 2 ETP au sein de l'ARJEL et s'articule autour de quatre actions.

1.5.1. L'ARJEL contrôle les opérateurs vis-à-vis de leurs obligations légales et réglementaires

Les opérateurs de jeux en ligne doivent annuellement transmettre à l'ARJEL un rapport sur leurs actions en matière de lutte contre l'addiction. Des messages de prévention doivent être affichés sur les plateformes de jeu, avec mise en place d'un modérateur. Les opérateurs doivent croiser leur base de joueurs avec le fichier des interdits de jeux pour s'assurer qu'aucune personne interdite ne bénéficie d'un compte joueur et puisse prendre des paris sur leur site.

Ce cadre mis en place par la loi du 12 mai 2010 est perfectible. En effet, de nombreux joueurs signalent à l'ARJEL des anomalies parmi les 5 000 plaintes reçues annuellement. Par exemple, des joueurs auto-exclus parviennent parfois à recréer des comptes. Ces anomalies sont transmises à la direction des contrôles.

1.5.2. L'ARJEL accompagne les opérateurs dans le déploiement de mesures de lutte contre l'addiction aux jeux d'argent et de hasard

L'ARJEL a imposé aux opérateurs, en sus des obligations légales, la mise en place d'un référent jeu responsable spécifiquement formé sur ces sujets en leur sein. L'Autorité les incite également à une détection en amont des joueurs problématiques qui sont difficiles à identifier – l'addiction a peu à voir avec le montant mais est centrée autour de la perte de contrôle qui peut être indiquée par un changement de comportement.

L'esprit de la loi de 2010 s'attache à considérer les jeux en ligne autorisés comme moins addictif d'où des obligations en matière de lutte contre l'addiction concernant l'autoexclusion, l'autolimitation donc la mise en place de mécanismes à l'initiative du joueur mais pas de la part de tiers. Le Royaume-Uni impose aux opérateurs de repérer les joueurs pathologiques et d'accompagner ces joueurs. Le marché y est plus large et comporte des jeux plus dangereux comme les jeux de casino en ligne.

Techniquement, cette prévention proactive serait possible. L'ARJEL développe son propre système de détection des joueurs problématiques IMAGE. Les opérateurs ont mis en place des outils de détection permettant d'analyser jusqu'aux mouvements de la souris – initialement développés pour détecter les bots – qui pourraient éventuellement être calibrés pour identifier des joueurs en difficulté.

1.5.3. Le régulateur s'appuie sur des travaux de recherche

L'ARJEL participe à des travaux de recherche, notamment pour étudier l'efficacité des dispositifs actuels. L'Autorité reconnaît ainsi, au vu des résultats rassemblés que le modérateur de mise est peu efficace tandis que celui de temps de jeu, au moins pour le poker, constitue un outil utile. Ces travaux permettent de cerner les solutions les plus efficaces, et s'appuient sur des revues de littérature scientifique.

Des travaux étaient menés en juillet 2018 sur les messages de prévention, qui ressortent comme globalement inaudibles et inefficaces. Le développement du téléphone portable ouvre un nouveau champ pour la sensibilisation qui n'a pas été prévu par les textes législatifs ou réglementaires. Le cadre fixé par la loi de 2010 en matière de message de prévention, à son article 7, et ses textes d'application (décret n°2010-518 et arrêté du 8 juin 2010) n'anticipaient pas le développement de nouvelles modalités de prise de paris, notamment sur téléphone mobile. Pour pallier cette difficulté l'ARJEL procède par recommandation directe à chaque opérateur sur la base des contrôles de leurs sites internet et dans le cadre de l'examen du rapport annuel sur la politique de jeu responsable de l'opérateur qui est prévu à l'article 27 de la loi.

Par ailleurs le Collège de l'ARJEL a émis à l'intention du gouvernement des propositions d'amélioration des textes qui ont été publiées sur son site Internet.

1.5.4. L'ARJEL recherche enfin une plus grande efficacité de la prévention

L'ARJEL mène des actions de sensibilisation sur les risques liés aux jeux d'argent. Elle a mis en ligne un site evalujeux.fr pour que les joueurs puissent évaluer leur pratique de jeu. Il s'agit d'un questionnaire en ligne construit selon l'indice canadien du jeu excessif. Le site est relayé par les opérateurs de jeux.

Par ailleurs, l'ARJEL organise des formations et produit des supports sur la prévention du jeu excessif transmis aux opérateurs.

1.5.5. Le plafonnement du taux de retour aux joueurs, qui a une influence indirecte sur le risque d'addiction, devrait être conservé comme un outil de régulation

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010 relatif à la proportion maximale des sommes versées en moyenne aux joueurs par les opérateurs agréés de paris hippiques et de paris sportifs en ligne, **le TRJ pour les paris en ligne est plafonné à 85 %.**

Le niveau de TRJ en ligne est vérifié par la direction des marchés via les déclarations de supervision. Ces niveaux déclarés sont comparés à ceux mesurés grâce aux données du coffre, aux niveaux de cote pratiqués et aux parts de marché de chaque opérateur.

Une faible marge d'interprétation existe sur la question des bonus faits aux joueurs et non misés – qui sont retirés par le joueur. En effet, en vertu du décret n° 2010-605 du 4 juin 2010, seul entre en compte dans le calcul du TRJ le bonus misé par le joueur - ce qui peut conduire à des écarts de l'ordre de 0,1 % à 0,2 % entre le TRJ présenté par l'opérateur et celui prenant en compte les bonus non engagé par le joueur

Plusieurs travaux montrent un lien plus ou moins direct entre niveau de TRJ élevé et addiction (cf. Annexe III).

Une étude réalisée en 2007 par une équipe de recherche de Harvard sur les données de jeu de BWIN (« *Assessing the Playing Field: A Prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling Behaviour* ») montre que l'augmentation du TRJ génère une augmentation de la fréquence de jeu et du montant des mises. Or, la fréquence de jeu a été identifiée comme un facteur de risque par la littérature scientifique, ainsi qu'un indicateur de jeu problématique pour les parieurs sportifs.

En 2012, l'Observatoire des jeux (ODJ) a dédié un rapport à l'étude des implications du TRJ sur l'addiction et le blanchiment d'argent, basé sur une revue de littérature et des entretiens d'experts. L'ODJ conclut que la littérature scientifique n'apporte pas de preuves indiscutables quant à l'impact du TRJ sur l'addiction, mais il existe suffisamment de convergence entre les études et les avis d'experts pour appuyer l'existence d'un lien indirect entre TRJ et addiction, au travers de :

- la latitude que donne un TRJ élevé pour influencer la structure du jeu et des gains, par exemple en favorisant l'apparition de petits gains au potentiel addictif ;
- l'impact d'une augmentation du TRJ sur la demande globale de jeu, générée par le recyclage des gains supplémentaires, qui prolonge l'exposition des joueurs au jeu.

Un travail effectué par l'ARJEL en 2016, à partir d'une revue de littérature plus récente sur les caractéristiques addictives des jeux, confirme l'influence de la structure des gains. Cette revue met également en évidence le rôle des bonus, intégrés pour la plupart dans le calcul des plafonds. Par nature, les bonus sont conçus pour encourager le jeu, en particulier sous conditions de mises ou de dépôts. L'exemple des taux de bonus progressifs selon les tranches de montants misés illustre le risque d'intensification des pratiques de jeu. Au total, le TRJ reste un élément dont le futur régulateur ne devra pas se désintéresser, notamment pour tous les jeux de pur hasard, mais la lutte contre l'addiction nécessitera d'autres outils comme un meilleur contrôle des bonus (cf. encadré 1) ainsi que leur pleine intégration dans le calcul du TRJ.

Encadré 1 : Bonus aux joueurs en ligne

Plusieurs études se sont intéressées aux impacts de la publicité et des bonus chez les parieurs sportifs et chez les joueurs en ligne. Elles montrent que ces sollicitations commerciales affectent particulièrement les joueurs pathologiques, en provoquant chez eux des pulsions de jeu et en les poussant à jouer davantage.

Les résultats préliminaires de l'étude MOD&JEU du CHU de Nantes montrent que près de la moitié des joueurs perçoivent un impact modéré à fort des bonus sur leurs pratiques de jeu et que les parieurs sportifs et hippiques y sont plus sensibles que les autres. Les pratiques de jeu seraient impactées dès des montants faibles de bonus, avec une perte de contrôle subjective apparaissant dès 50 €, mais une augmentation objective des mises dès 10 €.

Or le montant des bonus versés aux joueurs a augmenté de près de 70 % en 2016, alors que le nombre de joueurs actifs n'a augmenté que de 36% sur cette même période. Depuis 2012, le montant des bonus augmente tous les ans plus vite que le nombre de compte joueurs actifs. Près de 60 % des 50 M€ de bonus versés en 2016 concernaient des actions de fidélisation.

Le plafonnement du TRJ est contesté par certains opérateurs de paris sportifs. Les quatre opérateurs de paris sportifs dont le TRJ a excédé en 2016 le plafond de 85 % n'ont pas contesté dans leur plaidoyer officiel le principe de plafonnement du TRJ et ont sollicité l'indulgence de la Commission des sanctions en montrant l'absence d'incidence de leur dépassement sur l'équilibre du marché, en insistant sur les efforts réalisés pour ramener le TRJ sous le plafond et les difficultés rencontrées pour ce faire et en rappelant leur conduite antérieure exemplaire. Inversement, la FDJ et le PMU ont reproché à la Commission la faiblesse des sanctions (quatre avertissements).

De fait, un consensus semblait exister entre les opérateurs de paris sportifs agréés sur l'opportunité du plafonnement du TRJ, à savoir qu'il maintient un certain équilibre sur le marché et empêche l'arrivée de concurrents étrangers trop agressifs.

Ce consensus est cependant fragile. D'une part certains opérateurs ont exprimé à l'ARJEL des doutes sur la pertinence du plafond de TRJ comme outil de régulation ; d'autre part les résultats des derniers matchs de la Coupe du monde 2018 de football vont probablement conduire à des dépassements du plafond de 85 %.

Sur le plan contentieux, on ne peut exclure que le Conseil d'État, saisi par un opérateur de paris sportifs contestant une sanction pour dépassement du plafond de 85 %, pose une question préjudicielle à la CJUE en invoquant une atteinte significative à la libre prestation de services.

Selon l'ARJEL ce plafonnement entre en contradiction avec la constatation que des taux de prévalence plus faibles sont observés dans des pays où le TRJ n'est pas plafonné ;

L'issue d'un tel différend reste toutefois incertaine, notamment parce que le plafonnement du TRJ et surtout des gains, est utilisé par plusieurs pays européens, mais essentiellement pour les jeux de type machines à sous.

Le plafonnement du TRJ sur les paris hippiques et sportifs en ligne pourrait être maintenu. Malgré l'apparente fragilité de certains arguments, il apparaît utile, à tout le moins dans une période de transition, d'éviter une guerre commerciale entre opérateurs et d'écarter le risque d'une réduction sévère du nombre de points de vente. Par ailleurs, le lien indirect existant entre TRJ et addiction en fait un outil utilement mobilisable par le régulateur.

Dans cette hypothèse de maintien du plafond, la future autorité contrôlerait son respect par les opérateurs. Le système déclaratif actuel pourrait être amélioré en prenant en compte tous les bonus. Une marge d'appréciation pourrait être reconnue au Collège de la future autorité pour saisir ou non la commission des sanctions, en cas de manquement d'un opérateur. Cette appréciation reposerait sur l'importance relative du dépassement, les efforts de l'opérateur pour revenir à la limite et les bonus distribués.

1.6. Le taux d'exploitation des déclarations de soupçon transmises par les opérateurs en ligne est faible

Aux termes de l'article 324-1 du code pénal, « *le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect* ».

La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne complète ce schéma normatif. Elle ajoute à la liste des personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme « les représentants légaux et directeurs responsables des opérateurs de jeux ou de paris » autorisés à proposer une offre de jeux ou de paris en ligne (code monétaire et financier, art. L. 561-2, 9° bis). Le contrôle du respect par ces derniers de leurs obligations en ce domaine est confié à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (code monétaire et financier, art. L. 561-36)

Par décision n°2011-025 en date du 24 février 2011, le Collège de l'Autorité de régulation des jeux en ligne a énoncé les obligations des opérateurs de jeux et paris en ligne relatives à la mise en œuvre des procédures et des mesures de contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Un agent de la direction des contrôles et des systèmes d'information procède à des audits des opérateurs, sur la base de ces lignes directrices. De nouvelles lignes directrices seront adoptées à la suite de la transposition de la 4e directive européenne anti-blanchiment. L'ARJEL participe également au conseil de lutte contre le blanchiment.

S'agissant des déclarations de soupçon, les opérateurs comme l'ARJEL doivent signaler à Tracfin toute suspicion. En 2017, la pratique déclarative du secteur des jeux en ligne reste sujette à d'importantes marges de progression :

- les **49 déclarations de soupçons transmises en 2017, en hausse de + 113 % par rapport à 2016,** ne permettent pas une couverture satisfaisante du secteur d'activité : **86 % des déclarations de soupçons sont transmises par deux opérateurs** (UNIBET et NETBET) sur les 13 *pure player* que compte le secteur. De ce fait, certains acteurs dominants du secteur ne transmettent qu'un faible nombre de déclarations, comme par exemple WINAMAX ;
- **l'essentiel des déclarations transmises porte sur les paris sportifs**, au détriment des comptes joueurs dédiés aux paris hippiques et au poker, cette dernière catégorie présentant pourtant des typologies de blanchiment spécifiques (*chip-dumping*) ;
- **les déclarations de soupçon transmises portent essentiellement sur des typologies de blanchiment basiques** liées à l'alimentation des comptes joueurs (montant important des alimentations et utilisation de cartes pré-payées). Dès lors, ces déclarations de soupçons ne permettent pas une appréhension satisfaisante des stratégies de blanchiment complexes mises en évidence par Tracfin.

Selon Tracfin, qui a alerté l'ARJEL sur ces insuffisances par courrier en date du 29 juin 2018, ces carences s'expliquent par :

- le nombre insuffisant de critères d'alertes mobilisés par les opérateurs, notamment concernant les modalités d'alimentation des comptes joueurs ;
- l'exploitation partielle de l'importante masse de données collectées par des opérateurs exerçant leur activité dans un cadre numérique (adresses IP de connexion, données d'alimentation des comptes joueurs tracées, etc.).

Le nombre de déclarations de soupçons en matière de jeux en ligne, réceptionnés par Tracfin, a été divisé par 10 environ entre 2014 et 2017 pour atteindre 49 déclarations. Le taux d'exploitation, nul en 2014, étaient de 9 % en 2016 et 6 % en 2017, ce qui témoigne d'une amélioration de la qualité des signalements (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Déclarations de soupçons en matière de jeux en ligne et taux d'exploitation sur la période 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Déclarations de soupçons réceptionnées par Tracfin	449	147	23	49
Part des déclarations orientées en enquête préliminaire ou en enquête approfondie (en %)	0	2	9	6

Source : Tracfin.

Au total, le taux d'exploitation des déclarations de soupçons transmises par les opérateurs de jeux en ligne est faible d'après Tracfin. Cet état de fait s'explique notamment par :

- des signalements portant sur des montants faibles ;
- une démarche d'analyse exploitant de manière insuffisante les informations mises à disposition des opérateurs ;
- un soupçon généralement flou ;
- l'absence des éléments indispensables à l'analyse de la déclaration (relevé des opérations de jeux ou des approvisionnements et retraits successifs effectués sur le compte joueur notamment).

1.7. La lutte contre les manipulations des compétitions sportives représente, pour l'ARJEL, une activité de régulation importante

L'ARJEL a participé à la création de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives en janvier 2016. La plateforme est montée en puissance pendant l'année 2017. Elle se réunit en deux formations :

- une formation de prévention, présidée par le directeur des sports ;
- une formation de surveillance, présidée par le Président de l'ARJEL ; cette formation recueille et analyse les éléments concernant de possibles manipulations sportives et définit les niveaux d'alerte (vert pour normal ; jaune pour anomalie explicable ; orange pour soupçon de manipulation ; rouge pour manipulation ou tentative avérée de manipulation).

D'une part, l'ARJEL dispose de la liste sport qui énumère positivement les compétitions et les types de résultats ouverts aux paris (à l'exclusion de tous les autres). L'ARJEL n'autorise pas de paris sur des compétitions considérées comme mineures et donc, potentiellement plus sujettes à des manipulations. Ne sont autorisées que les compétitions à forts enjeux sportifs et financiers, afin de faire en sorte que le coût pour le corrupteur soit plus important que le gain.

D'autre part, les équipes de l'ARJEL, notamment de la direction des contrôles et des systèmes d'information, analysent les données disponibles dans le coffre-fort pour identifier des atypismes pouvant conduire à des soupçons de manipulation.

Enfin, la loi n° 2017-161 du 1er mars 2017 a renforcé les pouvoirs du président de l'ARJEL en lui permettant d'interdire tout pari sur une compétition en cas d'indices graves et concordant de manipulation. Ce nouveau pouvoir a été utilisé à trois reprises en 2017. Les paris déjà pris sont alors remboursés par les opérateurs agréés.

Depuis la mise en place de la plateforme et du système des alertes, une seule alerte rouge a concerné un match ouvert aux paris en France et se déroulant sur le territoire national.

1.8. De nouveaux contrôles pourraient être mis en place sur les systèmes d'information des opérateurs titulaires de droits exclusifs

Des contrôles, autres que ceux basés sur l'accès aux données nominatives par joueur et leur analyse, pourraient être mis en place à l'égard des opérateurs sous droits exclusifs pour s'assurer de la qualité et du bon fonctionnement de leurs systèmes d'information, mais également de la qualité des contrôles internes mis en place pour faire face à leurs diverses obligations légales et réglementaires.

Dans le dispositif de régulation tel qu'il a été mis en place en 2010, les systèmes d'information sont soumis à trois types de contrôles :

- l'appréciation du niveau de maturité des opérateurs ;
- le contrôle des architectures de jeux ;
- l'homologation des logiciels de jeux et, notamment le contrôle de la qualité des générateurs de nombres aléatoires (GNA).

Ces contrôles doivent être étendus aux opérateurs sous droits exclusifs en tenant compte des risques spécifiques des activités concernées, lesquels portent principalement sur le caractère véritablement aléatoire de la distribution des lots et l'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux au niveau des points de vente.

Leurs modalités doivent cependant être adaptées et tenir compte qu'il ne s'agit pas ici de se situer dans un processus d'agrément de nouveaux acteurs.

Pour apprécier le niveau de maturité des système d'information des opérateurs, il pourrait être demandé aux opérateurs sous droits exclusifs de constituer une documentation en la matière qui aurait vocation à être mise à jour et à être tenue à la disposition de l'autorité incluant notamment une cartographie décrivant l'architecture des systèmes d'information, les outils techniques utilisés, les flux et interactions entre les différentes briques. Bien entendu, le « cahier des charges » aura à être établi par le régulateur, après concertation avec les équipes techniques des opérateurs concernés.

Le régulateur pourrait procéder, selon une périodicité qu'il déterminerait, à des contrôles et audits sur place ou à distance selon leur objet. Pour ce faire, il est nécessaire que les installations techniques des opérateurs sous droits exclusifs demeurent sur le territoire national.

Le contrôle des architectures de jeux peuvent selon le cas être mis en œuvre par les enquêteurs du régulateur ou par des auditeurs externes, l'exploitation des résultats de l'audit étant, dans tous les cas, réalisée par le régulateur.

Enfin, l'homologation des logiciels de jeux pourrait être, selon leurs caractéristiques, préalables au lancement ou à la mise en service de modifications substantielles impactant la plateforme de jeu, ou concerner plus largement chaque nouvelle gamme de jeux, s'agissant de la FDJ.

D'autres contrôles ciblés des systèmes d'information sont envisageable, notamment pour vérifier les dispositifs internes mis en place par les opérateurs pour respecter leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux

2. La régulation et le contrôle des droits exclusifs

2.1. La régulation des droits exclusifs est exercée les ministères

La régulation des activités sous droits exclusifs par les autorités ministérielles fait intervenir, principalement, en vertu des dispositions réglementaires en vigueur :

- le ministre chargé du budget pour la FDJ ;
- les ministres chargés du budget et de l'agriculture pour le PMU.

Dans les faits, un rôle prépondérant est accordé à la direction du budget qui bénéficie d'une délégation de signature. Elle y consacre l'équivalent d'un à deux ETP.

Le contrôle de l'offre de jeux est le premier levier de la régulation de l'activité sous droits exclusifs.

S'agissant des **jeux de loteries**, aux termes de l'arrêté du 30 avril 2012 relatif à la limitation et à l'encadrement de l'offre et de la consommation des jeux de la Française des jeux et au contrôle de leur exploitation :

- la FDJ soumet chaque année, avant le 30 septembre, à l'approbation du ministre du budget son programme des jeux. La COJEX rend un avis préalable sur ce programme (article 16 du décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux). L'approbation ministérielle peut s'accompagner de limitations dans les mises en œuvre validées ;
- la FDJ soumet à l'approbation préalable du ministre l'exploitation de chaque nouveau jeu ou gamme de jeux ; une description précise de la mécanique du jeu, de son impact sur les joueurs et de la politique promotionnelle prévue doit être fournie ;
- le ministre peut autoriser pour un temps délimité et à titre expérimental la Française des jeux à exploiter de nouveaux jeux afin d'en évaluer les garanties qu'ils présentent en termes de santé public et d'ordre public.

La réponse au programme des jeux est notifié à la Française des jeux par courrier. À la demande d'autorisation spécifique d'un jeu, la réponse est plus formalisée. Une décision signée par le ministre chargé du budget est notifiée à la FDJ et précise les caractéristiques et conditions d'exploitation du jeu. Le règlement particulier du jeu est signé, par délégation, par la PDG de la FDJ et est publié au Journal officiel de la République Française.

S'agissant des **paris hippiques**, en vertu de l'article 39 du décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, le règlement du pari mutuel dans le réseau urbain et sur les hippodromes est arrêté par le ministre chargé de l'agriculture et par le ministre chargé du budget, sur proposition du PMU et après avis du ministre de l'intérieur. Ce règlement a été refondé et est détaillé en annexe d'un arrêté du 22 novembre 2017 régulièrement modifié pour autoriser de nouveaux jeux. En revanche, le refus de donner une suite favorable à une demande d'autorisation d'un nouveau jeu du PMU ne se traduit pas par une notification explicite mais seulement par la non modification du règlement en question.

Comme la Française des jeux, le PMU doit présenter pour approbation toute évolution de l'offre de paris susceptibles de modifier le comportement des parieurs ainsi qu'une description des nouveaux paris dont la commercialisation est envisagée aux ministres chargés de l'agriculture et du budget. La COJEX rend un avis préalable aux ministres (article 17 du décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux précisé par l'article 2 de l'arrêté du 6 mai 2011 pris en applicatif du décret du 9 mars 2011).

Le ministère du budget s'est ainsi opposé en 2018 à la demande d'autorisation formulée par la FDJ[1] de lancer un nouveau jeu de loterie en ligne « *Magic Words* » qui ne respectait pas le niveau de mise globale moyenne inférieur à 3 € pour les jeux au TRJ inférieur à 72 %[2]

[1] Courrier de la PDG de la FDJ, Mme Stéphane PALLEZ, au Mme la directrice du budget, en date du 14 juin 2018.

[2] Courriel de M. Pascal LEFEVRE, chef du bureau des recettes à la direction du budget, à la FDJ en date du 23 août 2018.

Le PMU avait, par exemple, formulé une demande d'autorisation le 5 juillet 2017 en vue de réaliser un test de prise de paris sur courses passées sur borne. Les services du SCCJ ont conclu, après analyse technique, à l'assimilation de la borne de prises de paris sur courses passées à un appareil présentant toutes les caractéristiques d'une machine à sous telle que définie à l'article 68-1 de l'arrêté du 14 mai 2007 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos[3]. Ces éléments, transmis aux ministères de tutelle du PMU, ont conduit le régulateur à ne pas autorisé ce test, c'est-à-dire à ne pas apporter au règlement des paris hippiques les modifications qui auraient été requises.

Il est à noter que le ministre chargé du budget a été signataire de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos. À ce titre, les modifications de cette réglementation, par exemple pour autoriser de nouvelles variantes de poker, nécessitent également sa signature, après avis de la CCJCC dont la direction du budget n'est pas membre. Les arrêtés modificatifs sont préparés puis circularisés par la DLPAJ.

Au contrôle de l'offre s'ajoute, comme **second levier principal de la régulation des activités sous droits exclusifs, le contrôle des taux de retour aux joueurs**. En la matière, la régulation de la Française des jeux est plus précise que celle du PMU.

L'arrêté modifié du 9 mars 2006 fixant la répartition des sommes misées sur les jeux exploitées par la Française des jeux précise pour les jeux de grattage et de tirage le taux de retour joueur ou une fourchette de taux de retour autorisés.

Pour le PMU, cette répartition est indiquée par l'opérateur dans le programme annuel des jeux soumis à l'approbation des ministres, pour chaque jeu. La fixation de cette répartition, par jeu, n'est donc pas traduite par une disposition règlementaire. L'approbation se fait par courrier, les ministres devant notifier leur approbation au GIE. Globalement, le TRJ des jeux hippiques doit se situer dans une fourchette déterminée par le taux de déduction professionnelle sur enjeux (DPE). Le taux de DPE appliqué pour chaque type de paris doit être compris entre 10 % et 40 %.[4] Au total, les taux de retour aux joueurs pour les paris hippiques se situent entre 60 % et 90 %. D'après la direction du budget, le TRJ moyen des jeux du PMU est de l'ordre de 73 %.

En cas de non-respect du taux de retour joueur, aucune sanction explicite n'est prévue.

Ces deux actions de régulation, centrées autour de l'offre de jeux et du TRJ, sont des contrôles *a priori* qu'accompagnent **un suivi trimestriel par le biais de *reportings* chiffrés** dus par les opérateurs disposant de droits exclusifs.

Le dispositif de régulation est complété par **un suivi des actions des deux opérateurs en matière de jeu responsable et de lutte contre le blanchiment de capitaux**. En vertu du décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux, notamment ses articles 16 et 17, précisé par l'arrêté du 30 avril 2012 et l'arrêté du 6 mai 2011 mentionnés ci-dessus, la Française des jeux et le PMU doivent soumettre à l'approbation des ministres concernés, après avis de la COJEX, leur plan d'actions annuel de lutte contre le jeu excessif et de lutte contre le blanchiment de capitaux. À cette occasion, la composition de la COJEX est élargie à des représentants du SCCJ et de Tracfin.

Le ministre du budget en ce qui concerne la FDJ, et les ministres chargés du budget et de l'agriculture en ce qui concerne le PMU, bénéficie des **informations et alertes fournies par une mission de contrôle du CGEFI sur l'activité des jeux, hors casinos, affectée à la surveillance de la FDJ et du PMU**.

[3] Courrier du Service central des courses et jeux en date du 8 août 2017 adressé à M. Xavier HURSTEL, Président Directeur général du GIE PMU.

[4] Article 20 du règlement sur les paris du mutuel urbain et sur les hippodromes.

Actuellement, la FDJ dont l'État détient plus de la moitié du capital est de plein droit soumise au contrôle économique et financier de l'Etat. L'article 1er du décret 55-733 du décret du 26 mai 1955 dispose en effet que sont assujettis au contrôle économique et financier de l'État « *les sociétés ou groupements d'intérêt économique dans lesquels l'Etat détient plus de 50 % du capital* ». Il est à noter que cette soumission de plein droit disparaîtra lorsque la participation de l'État au capital de la société ne dépassera plus les 50 %, après l'opération d'une partie du capital détenu par la puissance publique. L'État restant présent au capital de la FDJ, celle-ci pourrait néanmoins continuer d'être soumise au contrôle économique et financier de l'Etat, sous condition de publication d'un décret simple en application de l'article 2 du décret n° 55-733.

Le contrôle économique et financier sur l'institution hippique, sociétés mères et GIE PMU, se fonde sur le décret n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel et notamment son article 35 qui instaure un contrôle économique et financier de l'État ces organismes.

La régulation dans le domaine hippique implique, en outre, **la construction d'un calendrier des courses ou réunions de courses hippiques françaises et étrangères pouvant servir de support aux paris hippiques.**

Les sociétés-mères de courses de chevaux établissent, avant transmission à la fédération nationale des courses hippiques, le projet de calendrier de courses de leur spécialité, servant de support aux opérations de pari mutuel hors les hippodromes et des réunions servant à la prise de paris en ligne, ainsi que le calendrier des réunions de courses organisées sur les hippodromes dont elles ont l'exploitation[5]. La fédération nationale propose ensuite à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture les projets de calendrier de courses[6].

Dans le cas spécifique des paris hippiques en ligne, l'ARJEL tient le calendrier approuvé à disposition des opérateurs agréés de paris hippiques en ligne[7]. Tout opérateur agréé de paris hippiques en ligne peut, par ailleurs, proposer au ministre chargé de l'agriculture l'inscription sur le calendrier d'une course ou d'une réunion de courses organisées à l'étranger[8]. La demande doit s'accompagner d'un dossier détaillé de présentation de la course, et le ministre de l'agriculture se prononce après avis de la société mère de courses de chevaux ayant la responsabilité de la spécialité concernée. Ces courses doivent par ailleurs faire l'objet d'une surveillance et de garanties d'organisation considérées comme satisfaisantes par la société mère de courses ayant la responsabilité de la spécialité concernée[9].

2.2. La FDJ apparaît, par ses efforts propres, comme un auxiliaire du régulateur

La FDJ dispose, en son sein, d'une direction de la sécurité au périmètre large. La direction a pour but de garantir la protection des patrimoines humains, matériels, informationnels et réputationnels de l'entreprise. Elle cherche à assurer la conformité, l'intégrité et la sécurité des jeux et de leur commercialisation dans le réseau des points de vente et le réseau numérique. La direction compte un département consacré à la sécurité des jeux, avec notamment une inspection de la FDJ chargée d'inspecter les points de vente physique.

---

[5] Article 12 du décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

[6] Article 22 du décret n°97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.

[7] Article 2 du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010 relatif à la définition des courses hippiques supports des paris en ligne et aux principes généraux du pari mutuel.

[8] Article 3 du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010 relatif à la définition des courses hippiques supports des paris en ligne et aux principes généraux du pari mutuel.

[9] Article 4 du décret n° 2010-498 du 17 mai 2010 relatif à la définition des courses hippiques supports des paris en ligne et aux principes généraux du pari mutuel.

La direction de la sécurité a connu au fil des ans une importante hausse de ses effectifs, qui ont crû de 4 personnes en 2007 à 85 personnes en 2018.

2.2.1. Le FDJ a su développer en interne une véritable culture du jeu responsable

La politique de jeu responsable de la Française des jeux est construite autour de deux composantes principales :

- la lutte contre le jeu des mineurs ;
- la prévention du jeu excessif.

La prévention du jeu excessif suppose, en amont, une prise en compte de la responsabilité de l'offre au stade de la conception des jeux. Les nouveaux jeux sont testés par le biais d'une matrice d'analyse des risques d'addiction *JR Inside* et son interface web SERENIGAME. Le processus *JR Inside* permet également d'analyse sous l'angle du risque d'addiction les actions publi-promotionnelles conçues.

Par-delà ces axes, l'information préventive du public, notamment via des campagnes de communication constitue une action transversale qui est complétée par des dispositifs spécifiques lors d'événements particuliers comme par exemple des espaces dédiés à la sensibilisation lors d'événements physiques.

Si la loi du 12 mai 2010 précise pour tous les jeux le message sanitaire à indiquer, elle est en revanche muette sur les messages spécifiques à l'attention des mineurs, dont le cadre apparaît assez peu restrictif. La Française des jeux a développé des messages de prévention à l'attention des mineurs, à présenter dans les points de vente physique.

Les détaillants reçoivent plusieurs types de formation afin de les sensibiliser au jeu responsable :

- tout nouveau détaillant reçoit une sensibilisation d'environ une demie journée qui inclut un module sur le jeu responsable ;
- certains détaillants responsables des principaux points de vente reçoivent des formations complémentaires dans « *l'académie des réseaux* » à Vitrolles d'une journée qui accueillent 800 à 900 personnes par an ;
- des modules de formation continue sont mis à la disposition des commerciaux qu'ils peuvent utiliser lorsqu'ils rencontrent des détaillants en points de vente.

Ces dispositifs ont permis d'assurer la formation au jeu responsable de toute la force de vente et des 8 000 plus importants détaillants (réalisant près de 60 % des mises) en 2017.

En ligne, la FDJ a mis en place un outil d'évaluation des pratiques de jeu, Playscan, qui mesure pour chaque joueur un niveau de risque. Playscan est un outil d'analyse des comportements des joueurs en ligne développé par la loterie suédoise Svenska Spel. Il est utilisé sur les sites marchands de la FDJ (Fdj.fr et Parions Sport en ligne) depuis 2012. Une nouvelle version de l'outil a été mise en service début 2018.

L'outil Playscan mesure le niveau de risque de la pratique des joueurs grâce à un algorithme qui évalue la réalité des comportements de jeu. Cette mesure est basée sur l'observation, pendant une durée de 5 semaines, des indicateurs suivants :

- montant total des mises du mois passé ;
- montant des mises de paris sportifs du mois passé ;
- temps passé à jouer la nuit ;
- nombre de dépôts réalisés en moyenne par jour de jeu ;
- durée de la plus longue session de jeu ;
- dépôt(s) lorsque le solde du compte joueur FDJ est faible ;
- nombre d'auto-exclusions du mois passé.

La combinaison de ces indicateurs permet de définir le niveau de probabilité de développer un problème de jeu, plus ou moins élevé sur une échelle de niveaux croissants en termes de risque. Chaque couleur correspond à une catégorie de niveau de risque caractérisant le profil du joueur :

- catégorie verte pour des joueurs récréatifs à risque faible ;
- catégorie jaune pour les joueurs à risque modéré ;
- catégorie rouge pour les joueurs à risque élevé.

La répartition des joueurs en ligne de la FDJ montre une prévalence des joueurs à risque modéré de 5,6 % et celle des joueurs à risque élevé de 1,5 % (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Répartition de la population des joueurs en ligne par niveau de risque Playscan à fin juin 2018

Catégorie	Nombre de joueurs	Part du total (en %)
Vert	914 628	92,9
Jaune	54 635	5,6
Rouge	14 572	1,5

Source : FDJ.

Au bout de cinq semaines de jeu, le joueur est scoré et reçoit un message. En niveau rouge, les joueurs sont renvoyés vers des lignes d'écoute (auxquelles la FDJ apporte par ailleurs des financements). Ces joueurs ne reçoivent pas de sollicitation commerciale, aucune publicité ni bonus.

Il existe, pour les jeux en ligne sur le segment concurrentiel, une obligation légale de fournir au joueur une autolimitation des mises. Sur le marché en ligne en monopole –loteries en ligne, le cadre légal et réglementaire étant silencieux, la Française des jeux a mis en place à la fin de l'année 2017 un modérateur dit coercitif des mises avec une limite fixée à 1800 euros de mises par semaine. Pour les joueurs entrant dans la catégorie rouge de Playscan, ce niveau est de 1 050 euros par semaine.

En points de vente, une approche de « Réduction des Risques et des Dommages » est en cours de structuration avec le déploiement d'une expérimentation réalisée sous l'égide de la fédération Addiction. 50 points de vente pilotes, détaillants volontaires, ont accueilli des spécialistes de l'addiction pour réaliser un repérage précoce de joueurs en risque au sein des points de vente. Les retours des partenaires en addictologie permettent également à la FDJ de mieux cibler ses actions.

Le contrôle du respect des obligations relatives à l'interdiction de la vente aux mineurs est assuré par l'inspection des points de vente. La direction de la sécurité compte en effet une équipe de 12 inspecteurs du réseau placés en région. Les inspections des points de vente s'opèrent par des « visites mystères ». Un dialogue s'engage ensuite entre l'inspecteur et le détaillant. Les suites de l'inspection peuvent aller jusqu'à la résiliation du contrat avec dépôt de plainte en cas de fraude.

Les détaillants, s'ils respectent une liste précise de critères (écran d'affichage des gains, signal sonore en cas de gain, affichages spécifiques présents, etc.) peuvent bénéficier d'un bonus jeu responsable qui correspond à 0,2 % de la commission annuelle du détaillant. Ces critères sont évalués par les inspecteurs de la FDJ. Dans le cas où l'inspecteur constate que le détaillant ne respecte pas la politique de la FDJ relative au jeu des mineurs, le détaillant perd l'ensemble du bonus prévu.

L'inspection de la FDJ conduit également des *testing* et envoie, en aveugle, des mineurs en points de vente pour vérifier que les détaillants ne leur vendent pas de jeux d'argent et de hasard. Le nombre de *testing* avec mineur est trop faible pour être robuste statistiquement. Néanmoins, il apparaît que le taux de conformité, soit le taux de refus de vente au mineur par le détaillant, est faible mais en hausse notable lors de la dernière opération de test d'avril à août 2017(cf. tableau 3). Entre temps, la mise œuvre d'un plan de formation spécifique visant à faire obstacle au jeu des mineurs a été déployé en mars 2017, qui semble avoir produit des résultats positifs.

Tableau 3 : Nombre d'inspection et taux de refus de vente à un mineur par un détaillant par tranches de *testing*

Période de référence	Nombre total d'inspections avec un mineur en situation d'achat	Taux de refus de vente au mineur (en %)
Novembre 2015	681	23,1
Année 2016	186	22,6
Janvier à mars 2017	60	23,3
Avril à août 2017	54	37,0

Source : Française des jeux.

La FDJ est favorable à une mesure qui instituerait l'obligation pour les détaillants d'exiger de leurs clients la présentation de leur pièce d'identité pour vérifier leur majorité, obligation qui serait assortie de sanctions pénales en cas de manquement. Dans un souci de simplicité et de cohérence, la FDJ propose que, à l'instar du dispositif existant déjà en matière de vente de tabac, cette sanction consiste en une contravention de 5ème classe (amende maximale de 1.500 €, 3.000 € en cas de récidive).

Dans son avis sur le programme Jeu Responsable 2017-2018 de la Française des jeux, la COJEX observe les « *efforts importants que fait la Française des jeux pour promouvoir le jeu responsable et donc lutter contre le jeu excessif et le jeu des mineurs* ». Néanmoins, la COJEX remarque que la mise moyenne par joueur a augmenté en 2017 par rapport à 2016 (+ 5,7 %) et que le premier décile de joueurs (les plus importants) représente près de 50 % des mises. Ces données mettent en évidence une certaine intensification du jeu. La COJEX s'inquiète, en outre, d'un taux de refus de vente aux mineurs par les détaillants, bien qu'en augmentation, faible.

2.2.2. La lutte contre le blanchiment pourrait être approfondie mais se heurte à l'anonymat de la grande majorité des joueurs

Les opérateurs de jeux d'argent et de hasard sont entrés dans le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en 2004, au même titre que les établissements financiers. La principale obligation était d'enregistrer les gagnants, avec la mise en place d'un fichier de suivi des gagnants.

La lutte contre le blanchiment s'effectue dans un contexte de dualité des canaux de vente. D'une part, dans les points de vente, les clients jouent de façon très majoritaire anonymement (près de 95 % des mises de la Française des jeux sont anonymes) et les prestations de jeu sont proposées par des intermédiaires. Sur Internet, les clients comme les gagnants sont identifiés et la prestation de jeu est proposée directement par l'opérateur.

Si les obligations de vigilance de l'opérateur ne sont pas remplies, la FDJ peut être mise en cause devant la Commission nationale des sanctions.

La 4e directive européenne relative à la lutte anti-blanchiment a été transposée par l'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Le nouveau cadre implique une vigilance accrue sur les gains mais également sur les mises. À compter du 1er janvier 2019, le seuil minimal déclenchant l'obligation d'identification et de vérification de l'identité du joueur est fixé à 2 000 € de mises comme de gains. La FDJ dénombre 926 prises de jeux par an de plus de 2 000 € en 2017.

La connaissance des gagnants est renforcée. La FDJ a décidé de supprimer le paiement des lots par chèque dans le réseau d'ici fin 2019. Dans cette perspective, elle a élargi les possibilités de paiement des lots par virement depuis juillet 2017. Le virement permet de tracer le compte bancaire de perception effectif des gains. La vision unique du client qui va commencer à être mise en œuvre au 2ème semestre 2018 facilitera l'analyse globale de son activité en ligne et en point de vente.

Le seuil (dit Perben) du montant des gains à partir duquel leur règlement s'effectue obligatoirement par virement et les données d'identification sont collectées dans l'application SUGAR (suivi des gagnants répertoriés) a été abaissé de 3000 à 2000 € au 1er juillet 2017. Il en est résulté une hausse de 47 % des paiements répertoriés.

Pour tous les jeux, l'identification du joueur misant plus de 2000 € impliquera la même procédure : une pièce d'identité sera demandée et scannée. Pour les gains supérieurs à 30 000 € (payés seulement en centre de paiement ou au siège) la concordance d'identité entre la personne ayant misé et celle demandant le paiement des gains sera vérifiée.

Un outil d'analyse, Safer Game, est développé en partenariat avec IBM pour mieux cible les soupçons de rachats de tickets gagnants. L'outil analyse toutes les transactions de jeux et de paiement pour produire un *scoring*, fondé sur une typologie. Dans un second temps, l'outil devrait permettre l'examen renforcé puis la transmission d'une déclaration de soupçon à Tracfin. À ce stade, il n'est pas encore possible de disposer d'une analyse prédictive, mais l'outil permet d'ores et déjà de procéder à une identification rapide.

Des modules spécifiquement dédiés sont prévus dans les formations des nouveaux détaillants ou dans celles présentées dans le cadre de l'Académie des réseaux, pour sensibiliser les détaillants.

Au-delà de 15 000 euros de prises de jeux dans un point de vente, le point de vente ne peut plus prendre de mises. Le blocage du terminal déclenche une alerte et une prise de contact avec le détaillant qui doit alors réaliser une déclaration explicative. Il y a eu, en 2017, 3 112 blocages de terminaux « paris sportifs » dans les points de vente pour atteinte de la limite quotidienne de 15 000 euros de prises de jeux.

De plus, une série très rapide de prise de jeux (de 10 fois 100 euros par exemple avec quelques secondes d'écart), envoie en temps réel une alerte et provoque un blocage des gains au préalable pour qu'une vérification de l'identité ait lieu. Les petits lots (moins de 300 € par reçu de jeu pour le tirage et les paris sportifs et de 200 € pour le grattage) ne sont payables que par les détaillants et en espèces. La procédure FDJ de suivi des cumuls de ces petits lots en point de vente (PLC) n'était effectuée jusqu'à présent que pour les paris sportifs. Ils peuvent alors être payés soit en espèces, soit par virement. Mais cette procédure FDJ de cumul de petits lots est imposée aux gagnants quand les reçus de jeu ont fait l'objet d'une identification de séries atypiques (ISA). Dans ce cas, le paiement se fait exclusivement par chèque ou par virement. Dans tous les cas, le paiement de PLC impose la présentation d'une pièce d'identité qui est scannée via le terminal de prise de jeu (Neptune) puis stockée par la FDJ. En 2017, ce système a permis de recueillir l'identité et les coordonnées bancaires de 7 570 gagnants.

Ce dispositif est utile à la suite d'une détection d'atypismes révélateurs de cas de blanchiment ou de trucage de compétions sportives. Il permet de détecter une récurrence atypique de prises de jeu chez un détaillant. Le traitement est basé sur un seuil de dépassement libellé en montant de mises sur une période de temps donnée.

Au total, en 2017, 120 déclarations de soupçon ont été établies par la FDJ et transmises à Tracfin, chiffre en légère augmentation par rapport à 2016. Elles visent 61 détaillants et 58 clients. 90 % de ces déclarations sont relatives à un détaillant qui distribue également les produits du PMU.

Chaque année, les montants déclarés sont d'environ 60 M€, soit un montant moyen par déclaration de 521 k€ pour les mises supposées et de 514 k€ pour les gains déclarés. Ce sont les paris sportifs et surtout les paris à cotes qui sont concernés dans la quasi-totalité des cas (103 sur 119). Près de 60 % en 2017 de ces déclarations donnent lieu à enquête ou pré-enquête par Tracfin (cf. tableau 4). On peut néanmoins s'étonner de la faible croissance du nombre de déclarations de soupçon alors que l'opérateur a mis en place un nombre croissant de dispositifs d'alerte.

La totalité des déclarations de soupçons transmises à Tracfin par la FDJ porte sur la gamme de jeux Parions Sport, ce qui correspond à une cartographie des risques prioritaires[10] mais également aux possibilités de restitution de l'information du système informatique de la FDJ[11].

Tableau 4 : Évolution du nombre de déclarations de soupçons de la FDJ et de leur taux d'exploitation

	2014	2015	2016	2017
Déclarations de soupçons transmises	92	95	118	120
Part des déclarations de soupçons de la FDJ orientées en enquête préliminaire ou en enquête approfondie	48,9	61,5	49,2	58,3

Source : Tracfin.

[10] Les paris sportifs présentent une sensibilité au blanchiment supérieure au reste de la gamme de jeux FDJ : Parions sport bénéficie du TRJ le plus important de la gamme FDJ (75 %) et permet au joueur de maitriser son risque (jeu d'expertise).

[11] Le système d'information de la FDJ ne permet pas la collecte des informations d'horodatage concernant les jeux de grattage.

Selon Tracfin, en 2017, les signalements portant sur une augmentation inexpliquée du chiffre d'affaires de certains points de vente ont représenté un nombre significatif des signalements adressés par la FDJ. Les typologies relevées ne sont en revanche pas suffisamment diversifiées et ne permettent pas une appréhension exhaustive des problématiques de blanchiment auxquelles l'opérateur est confronté, notamment concernant les problématiques de rachat de tickets gagnants. Tracfin estime qu'un niveau de vigilance élevé doit être maintenu concernant les jeux de grattage et de tirage, notamment s'agissant de rachats de tickets gagnants, où la FDJ manque encore d'outils de détection, et les jeux en ligne.

Par ailleurs, 97 % des points de vente ont été inspectés, les visites consistant à évaluer 28 critères dans une démarche de « client mystère ». 66 visites ciblées ont eu lieu pour des cas de suspicion de fraude ou suite à des remontées de joueurs. Deux contrats de distribution ont été résiliés et sept suspendus. 227 machines à sous potentielles ont été identifiées dans 214 points de vente et signalées au SCCJ.

D'après la COJEX, dans son avis sur le plan 2018 de la Française des jeux contre la fraude et le blanchiment, l'opérateur a tenu compte des demandes du régulateur. Des pistes de progression, en matière d'analyse des informations disponibles et de plus grande indentification des joueurs, sont mentionnées.

2.2.3. La mise en place de l'identification des clients est une demande forte des administrations et de la Cour des comptes.

La FDJ est engagée dans une démarche progressive d'identification de ses joueurs dont la trajectoire a été initiée en 2017 en commençant par l'offre de paris sportifs, activité la plus sensible au risque de blanchiment.

L'exemple de deux pays nordiques qui ont adopté des stratégies d'identification différentes est illustratif.

En Suède, la Svenska Spel a introduit en juin 2014 l'identification obligatoire sur tous les jeux d'argent, y compris les paris sportifs et jeux de loterie, à l'exception toutefois des jeux instantanés en points de vente (jeux de grattage). Cette identification repose sur :

- l'inscription au registre national des joueurs avec pièce d'identité et numéro de sécurité sociale ;
- l'obtention d'une carte et d'un permis de jeu utilisable pour s'identifier avant chaque jeu.

Ce passage à l'identification a entraîné le développement d'acteurs illégaux et une baisse de 8% des revenus net de jeu en 2014[12].

À l'inverse, la mise en place d'une identification progressive en Norvège n'a pas entrainé de baisse des revenus nets des jeux. Norsk Tipping lance en 1986 ses premières cartes joueurs, qui étaient alors payantes, et grâce auxquelles les joueurs bénéficient d'un programme de fidélité. Norsk Tipping a lancé à partir de 2005 une nouvelle formule d'identification optionnelle avec une carte à puce associée à une gamme de services étendus aux joueurs (offres promotionnelles, informations commerciales, pré-enregistrement des numéros préférés, désignation de l'association locale à laquelle sont reversés 5 % des mises jouées par le joueur). Fin 2007, 90 % des mises étaient jouées en identification optionnelle. En 2009, Norsk Tipping rend l'identification obligatoire pour les jeux de loterie en points de vente à l'exception des jeux instantanés, sans impact sur les revenus suite à l'adoption large de l'identification optionnelle en amont.

---

[12] Source : FDJ.

Le déploiement de bornes FDJ pour les paris sportifs et les jeux de loterie en réseau physique peuvent constituer un relai de développement de l'identification des joueurs en points de vente. De manière générale, **tout progrès vers l'identification générale des joueurs ne pourra se produire que par étapes**.

Une identification obligatoire sur les jeux les plus sensibles, d'abord les paris sportifs où les risques de fraude et blanchiment sont plus élevés, puis les jeux à plus fort TRJ, pourrait être mise en place progressivement. En parallèle, une identification optionnelle, sur le modèle nordique, pourrait être mis en place sur les jeux de loterie historiques, à l'exception des jeux instantanés[13].

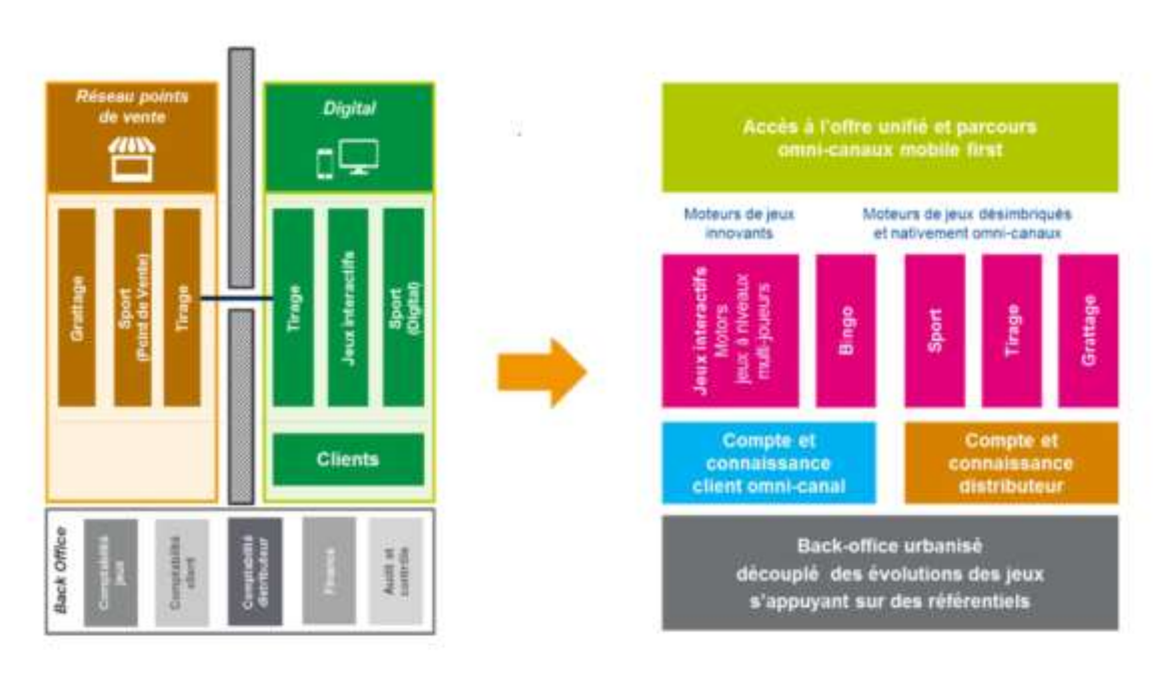
Une trajectoire d'identification construite progressivement permettrait par ailleurs **l'adaptation concomitante du système d'information de l'entreprise**. La FDJ a entamé depuis 2015 un projet pluriannuel de transformation de son système d'information (SI) visant à la doter des capacités inhérentes au monde digital :

- parcours omni-canaux pour les clients ;
- distribution des offres de jeux et des services quel que soit le canal d'accès ;
- identification et connaissance client.

En effet, le SI de la FDJ est organisé en trois principaux sous-ensembles quasiment indépendants les uns des autres :

- un SI transactionnel dédié aux activités en point de vente conçu pour le jeu anonyme et pour supporter la charge transactionnelle d'un réseau physique de plusieurs dizaines de milliers de points de ventes ;
- un SI transactionnel dédié aux activités digitales avec identification des clients ne s'interfaçant avec le SI transactionnel que pour les jeux de tirage traditionnels disponibles en PDV et en ligne ;
- un back office.

Graphique 3 : Schéma de transformation du système d'information de la FDJ



<u>Source</u> : *FDJ.*

[13] L'identification des joueurs pour les jeux de grattage supposerait pour la FDJ un changement radical de modèle et de technologie.

Cette organisation atteint ses limites lorsque la digitalisation, les parcours et l'identification client doivent devenir transversaux aux canaux de distribution. Une transformation du SI en profondeur pour faire évoluer son architecture et faire migrer les technologies gérant les jeux de tirage et de grattage représentant 96% des mises enregistrées par la FDJ aujourd'hui, est apparu nécessaire à l'entreprise (cf. graphique 3).

Cette stratégie de transformation technologique engagée en 2015 ne devrait aboutir qu'à long terme. La loterie norvégienne, l'une des digitalisée au monde, a organisé cette migration sur une dizaine d'années alors qu'elle représente à périmètre de jeux comparables près de 10% des mises totales de la FDJ.

2.2.4. L'intégrité des opérations de jeux repose sur un nombre élevé de contrôles et de certification

Parmi les objectifs assignés à la Française des jeux par le décret du 9 novembre 1978 et le décret du 1er avril 1985, encadrant ses activités sous droits exclusifs, figure celui d'assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeux et de veiller à la transparence de leur exploitation.

L'article 6 de l'arrêté du 30 avril 2012 dispose que la Française des jeux prend les mesures et accomplit les diligences et les contrôles nécessaires à la bonne mise en œuvre de cet objectif. Avant le 15 juillet de chaque année, la Française des jeux rend compte au ministre chargé du budget des certifications obtenues au titre des normes mentionnées à l'alinéa précédent, des actions qu'elle a mises en œuvre et des résultats obtenus en vue d'assurer l'intégrité, la sécurité et la fiabilité des opérations de jeu et des systèmes d'informations supports de ces opérations.

Les systèmes d'information de la FDJ sont certifiés ISO 27001, certification générique, et WLA-SCS, certification propre aux entreprises de loteries, qui suppose une maturité élevée du SI et du management de sa sécurité. L'impression des tickets à gratter est confiée à deux imprimeurs spécialisés, eux-mêmes certifiés ISO 27001 et WLA-SCS, régulièrement contrôlés par la FDJ. Chaque production de tickets fait l'objet de contrôles externes indépendants supplémentaires. Le cabinet Deloitte certifie la qualité de la programmation de la répartition aléatoire des lots. La qualité et la sécurité des tickets imprimés font l'objet de tests spécifiques menés par des laboratoires spécialisés. Les tickets, tant qu'ils ne sont pas activés par le détaillant, ne peuvent donner droit à aucun lot.

2.3. Si des efforts récents en matière de lutte contre le blanchiment sont à noter, le PMU dispose encore d'importantes marges de progrès en matière de jeu responsable

2.3.1. La prise en compte du jeu responsable est progressive et doit être renforcée

Dans le prolongement des actions engagées par le PMU il y a quelques années, la sensibilisation au jeu responsable est poursuivie dans le cadre du plan d'actions 2018 en vue de prévenir le jeu excessif.

Une nouvelle formulation des engagements relatifs au jeu responsable est mise en place. La rubrique jeu responsable sur le site PMU a évolué avec des conseils plus explicites pour les parieurs ; des actions et des outils sont proposés.

Une nouvelle campagne et une nouvelle brochure « dis- moi comment tu joues » ont été développées. La brochure comporte des conseils de jeu travaillés avec SOS joueurs et l'IFAC. Un nouveau site dédié au jeu responsable a été créé et permet aux joueurs de passer un test ICJE et axé sur la valorisation des bons comportements de jeu et les témoignages des pairs et référents.

MyPMU, application d'informations sur les courses hippiques et les paris PMU, comporte trois rubriques relatives au jeu des mineurs, au jeu responsable et à l'interdiction volontaire avec un lien vers la procédure d'inscription sur le fichier des interdits de jeu.

Enfin, des formations et des actions de sensibilisation sont conduites à destination des détaillants du réseau de points de vente. Notamment, des modules de formation initiale et continue ont été constitué, des messages de prévention personnalisés sont envoyés aux PDV, des communications dans Cheval rouge, le journal des détaillants, sont faites.

Deux projets devraient se concrétiser en 2018 :

- la réalisation d'un *serious game* sur le jeu responsable qui permet de déterminer en fonction de son jeu, le profil type du joueur. Une étude pilote a été réalisé avec l'Institut du cerveau et de la moelle épinière ;
- un modèle d'analyse des comportements de jeu des clients sur carte PMU en PDV développé en partenariat avec l'Institut fédératif des addictions comportementales (IFAC) du CHU de Nantes, il permet de repérer les évolutions de comportements dans le temps, d'analyser les comportements de jeu pouvant conduire au jeu problématique. Une communication vers le parieur repéré comme ayant un comportement déviant est prévue.

Dans son avis sur le plan d'actions 2018, la COJEX reconnait que le PMU fait beaucoup d'efforts de sensibilisation des parieurs pour les prévenir des risques du jeu excessif en multipliant les supports de sa communication et les outils mis à disposition, mais que leur utilisation repose sur la seule volonté des parieurs.

Aucune évaluation n'est faite de l'efficacité des formations dispensées. Aucune sanction n'est prévue en cas de défaillance du point de vente à l'égard du jeu responsable.

Au demeurant, la COJEX a observé que, lors de la mise en place de nouvelles offres de jeux, la réflexion sur le caractère addictogène des paris proposés est peu présente voire absente. Il n'y a ainsi pas de démarche tendant à la réduction des risques et des dommages avec une évaluation préalable du risque addictif potentiel d'un nouveau pari et un suivi dans la durée de l'impact des nouveaux paris offerts sur le comportement des joueurs.

Comme dans le cas de la FDJ, l'enjeu d'identification des parieurs en points de vente reste difficilement appréhendable. On comptait 120 000 cartes PMU à la fin 2016. En 2017, leur nombre était en hausse à près de 147 000. La carte permet de mieux connaître les joueurs, leur comportement de jeu. Elle intègre une autolimitation d'approvisionnement et une auto exclusion temporaire ou définitive. Toutefois sa pénétration est lente.

Sur recommandation de la COJEX, le PMU s'attelle à construire un outil d'analyse des comportements de jeu. Cet outil n'aura pas pour but de repérer des types de comportements de jeu problématique, dont la définition est difficile, mais d'identifier des atypismes.

2.3.2. Le PMU s'est mobilisé récemment sur la lutte contre le blanchiment avec des résultats tangibles

Face aux critiques adressées au PMU concernant ses efforts insuffisants en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment par la COJEX, une équipe dédiée au sein du secrétariat général, comprenant 8 personnes, a été créée. Cette équipe s'appuie sur les responsables des contrôles opérationnels au sein des directions régionales du PMU.

À la fin de l'année 2016, le PMU a cherché à améliorer la qualité des déclarations de soupçon et a engagé un travail de fond pour identifier les risques avec l'aide de Tracfin. Le GIE ambitionne de se doter d'un système d'alerte autonome capable de repérer des atypismes. L'outil actuel de prévention des risques financiers (PRF) aurait donc vocation à évoluer.

Un projet « Big Data » est également développé pour simplifier les requêtes de données qui demeurent complexes avec le système d'information actuel. Pour le moment, les outils métiers existants ne sont pas toujours adaptés. Une multitude de fichiers coexistent, sans mécanisme de compilation de l'information. De même, il est impossible avec le système actuel d'assurer une traçabilité des contrôles effectués.

Si les relations avec l'ARJEL sont occasionnelles d'après le PMU, les échanges avec le SCCJ et Tracfin sont réguliers. L'ARJEL envoie un questionnaire chaque année pour obtenir des informations relatives principalement à la volumétrie des détections. Selon Tracfin, le PMU a été l'auteur d'une campagne déclarative en progrès (cf. tableau 5) sur 2017 :

- les déclarations de soupçon permettent de restituer une démarche d'analyse approfondie, basée sur des critères d'alertes pertinents et des remontées des équipes de terrain (équipe commerciale) ;
- les déclarations de soupçon transmises ont permis l'externalisation de 12 transmissions judiciaires, soit un nombre équivalent aux 4 exercices précédents.

Tableau 5 : Évolution du nombre de déclarations de soupçons du PMU et de leur taux d'exploitation

	2014	2015	2016	2017
Déclarations de soupçons transmises	90	101	102	111
Part des déclarations de soupçons du PMU orientées en enquête préliminaire ou en enquête approfondie	31,1	29,7	33,3	50,5

Source : Tracfin.

Toutefois, il n'existe pas au sein du PMU de direction chargée du contrôle interne ou d'une inspection des points de vente physiques. Il n'y a pas non plus de systèmes internes formalisés de contrôle. Le contrôle interne est donc pour le moment aborder sous l'angle des risques identifiés et cartographier par les équipes de l'audit interne.

3. D'importants efforts supplémentaires pourraient être exigés des casinos dans la lutte contre le jeu excessif et le blanchiment d'argent

En matière de **prévention du jeu excessif**, si les casinos sont tenus comme tous les opérateurs de jeux d'argent et de hasard à des obligations de moyens, l'effectivité du contrôle est néanmoins limitée. Le SCCJ conduit principalement des activités de détection de la fraude et, par sa nature, se concentre sur une approche de police, administrative ou judiciaire. Le bureau des établissements de jeux ne dispose pas des moyens humains ni des ressources pour effectuer le travail de **suivi et d'accompagnement nécessaire à un relèvement des exigences en matière de prévention du jeu excessif au sein des casinos et clubs de jeux**. Par ailleurs, si les casinos et clubs de jeux ont l'obligation de demander une pièce d'identité à l'entrée, obérant ainsi presque entièrement le jeu des mineurs, cette mesure n'épuise pas à elle seule le sujet de la lutte contre l'addiction. Il a été, par ailleurs, signalé à plusieurs reprises à la mission qu'une importante marge de progression demeurait dans le secteur des casinos pour diffuser une culture du jeu responsable et de la prévention.

S'agissant de la **lutte contre le blanchiment**, le bilan 2017 du secteur des casinos met en évidence une augmentation du nombre de déclarations de soupçon transmises par la profession : 929 déclarations soit une augmentation de 54,6 % par rapport à 2016, ainsi qu'une diffusion de la pratique déclarative au sein de la profession (158 casinos déclarants, soit 78 % de la profession).

L'analyse de ces déclarations met en évidence **d'importantes marges de progression en matière de collecte de l'information et de consolidation du soupçon**. Les déclarations sont certes plus nombreuses mais encore lacunaires se traduisant par **un taux d'exploitation par Tracfin qui diminue nettement et de façon continue depuis 2014**.

Ces déclarations ont connu un niveau d'externalisation moindre en 2017 avec 7 transmissions judiciaires contre 18 en 2016 (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution du nombre de déclarations de soupçons des casinos et cercles de jeux et de leur taux d'exploitation

-	2014	2015	2016	2017
Déclarations de soupçons réceptionnées par Tracfin	269	422	601	929
Déclarations de soupçons orientées en enquête préliminaire ou en enquête approfondie	81	88	101	129
Part de déclarations de soupçon orientée en enquête préliminaire ou en enquête approfondie (en %)	30,1	20,8	16,8	13,9

Source : Tracfin.

ANNEXE V

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. Parlementaires

M. Jean Arthuis, député européen ;

Mme Olga Givernet, députée ;

M. Régis Juanico, député.

2. Cabinets ministériels

2.1. Cabinet du président de la République

M. Cédric O, conseiller participations publiques et économie numérique.

2.2. Cabinet du Premier ministre

M. Antoine Saintoyant, conseiller économie, finances, industrie -chef de pôle.

2.3. Cabinet du ministre de l'Action et des Comptes publics

M. Jérôme Fournel, directeur de cabinet.

2.4. Cabinet du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation

M. Bruno Ferreira, directeur adjoint de cabinet.

2.5. Cabinet du ministre de l'Économie et des Finances

M. Aloïs Kirchner, conseiller industrie.

2.6. Cabinet du ministre de l'Intérieur

Mme Juliette Part, conseillère chargée des affaires territoriales.

3. Services ministériels et interministériels

3.1. Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises :

- M. Philippe Duclaud, directeur général adjoint, chef du service Développement des filières et de l'emploi ;
- M. Mikaël Quimbert, chef du bureau cheval et institutions de courses.

3.2. Ministère de l'Intérieur

3.2.1. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

M. Thomas Campeaux, directeur ;

M. Guillaume Saour, sous-directeur des polices administratives ;

Mme Nadège Tronel, cheffe du bureau des établissements de jeux.

3.2.2. Service central des courses et jeux

M. Philippe Ménard, commissaire général, chef du service ;

Mme Martine Chapelot, commissaire divisionnaire ;

M. Michel Goetz, commandant de police.

3.3. Ministères économiques et financiers

3.3.1. Agence des participations de l'État

M. Martin Vial, commissaire aux participations de l'État ;

M. Schwan Badirou-Gafari, directeur de participations adjoint ;

M. Emmanuel Bossière, chargé de participations.

3.3.2. Direction générale du Trésor

M. Romain Chambre, chef du bureau de la lutte contre la criminalité financière et sanctions internationales.

3.3.3. Direction du budget

Mme Sophie Mantel, cheffe de service ;

M. Pierre-Alexandre Pottier, chargé du secteur des jeux, adjoint au chef du bureau recettes.

3.3.4. Tracfin

M. Albert Allo, directeur adjoint.

3.3.5. Contrôle général économique et financier

M. Denis Vilain, chef de la mission de contrôle « Organisme concourant aux recettes de l'État » ;

Mme Sylviane Miroux, membre de la mission de contrôle.

3.4. Ministère des Solidarités et de la Santé

Direction générale de la Santé :

- Mme Zinna Bessa, sous-directrice de la santé des populations et de la prévention des maladies chroniques ;
- Mme Elise Rival, adjointe au chef du bureau de prévention des addictions ;
- Mme Amel Belaïd, rédactrice, bureau de prévention des addictions.

3.5. Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives

M. Nicolas Prisse, président.

Mme Charlotte Defremont, chargée de mission.

3.6. Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs

Mme Rollande Ruellan, présidente.

3.7. Mission d'audit stratégique et financier du PMU[1]

M. Frédéric Lepage, inspecteur des finances ;

M. Patrick Dedinger, inspecteur général de l'agriculture.

4. Cour des comptes

Mme Béatrice Malgorn, conseillère maître, rapporteure générale du rapport d'octobre 2016 de la Cour des comptes sur la régulation des jeux d'argent et de hasard

M. Christophe Blanchard-Dignac, conseiller maître, ancien PDG de la Française des Jeux.

5. Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)

M. Charles Coppolani, président.

M. Bernard Boët, directeur général.

M. Frédéric Guerchoun, directeur juridique

Mme Lucie Roldan-Ziane, responsable du département des agréments, direction juridique.

Mme Caroline Larlus, responsable du département de la lutte contre l'offre illégale, direction juridique.

M. Clément Martin-Saint-Léon, directeur des marchés, de la consommation et de la prospective.

Mme Hélène David, directrice des contrôles et des systèmes d'information.

M. Christophe Hocman, directeur adjoint des contrôles et des systèmes d'information.

[1] Lettre de mission du Premier ministre du 17 avril 2018.

6. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

M. Rémi Bouchez, Conseiller d'Etat, président de la Commission des sanctions.

7. Observatoire des jeux (ODJ)

Mme Jeanne Etiemble, présidente.

M. Jean-Michel Costes, secrétaire général.

8. Opérateurs de jeux d'argent et de hasard et leur représentation d'intérêts

8.1. La Française des jeux (FDJ)

Mme Stéphane Pallez, présidente directrice générale.

M. Charles Lantieri, directeur général délégué.

M. Pascal Chaffard, directeur général adjoint, pôle Performance, finances et Régulation.

Mme Marion Hugé, directrice régulation, relations État actionnaire et affaires européennes.

M. Vincent Perrotin, responsable prévention du jeu excessif et jeu responsable.

Mme Elisabeth Monégier du Sorbier, directrice juridique.

Mme Géraldine Rieux, responsable droit des jeux, direction juridique.

M. Xavier Etienne, directeur général adjoint, pôle Technologie développement et international.

M. Yovan Obrenovitch, directeur des systèmes d'information.

M. Guy Faia, directeur technique.

M. Philippe Lemaire, directeur de la sécurité.

8.2. Pari Mutuel Urbain (PMU)

M. Cyril Linette, directeur général.

M. Pierre Pagès, secrétaire général.

M. Philippe Hendrickx, responsable de la régulation, de la concurrence et des affaires européennes.

Mme Marie Hennessy, responsable communication institutionnelle et relations extérieures.

M. Mikael Lefebvre, chargé du jeu responsable.

Mme Maud Brabant, responsable gestion des risques et audit interne.

M. Paul Cohen Scali, directeur des opérations et des systèmes d'information.

8.3. Association Française des Jeux en Ligne (AFJEL)

Mme Juliette de la Noue, présidente de l'AFJEL, directrice conformité, régulation et affaires publiques, Betclic ;

M. Hervé Schlosser, vice-président de l'AFJEL, président de France Pari ;

M. Emmanuel de Rohan Chabot, président de Zeturf et Zebet.

8.4. Remote Gambling Association

M. Pierre Tournier, directeur des affaires publiques ;

M. Graham Wood, responsable du développement international, Bet365 ;

M. Martin Lycka, directeur des affaires industrielles, GVC Holdings ;

Mme Églantine Saubot, directrice de clientèle chez Euros Agency.

8.5. Unibet

M. Mathieu Drida, directeur général d'Unibet France, accompagné par M. Adler et Mme Guillon-Morel (Affaires Publiques Consultants).

8.6. The Stars Group (TSG)

M. Olivier Karsenti, représentant de TSG en France, responsable de conformité des jeux

9. Sociétés de courses de chevaux

9.1. Le Trot

M. François Laurans, directeur général.

9.2. France Galop

M. Christian Maigret, directeur général adjoint, finances et organisation.

10. Organismes de lutte contre l'addiction aux jeux d'argent et de hasard

Mme Armelle Achour, directrice de SOS Joueurs.

Mme Marie Grall-Bronnec, service d'addictologie et de psychiatrie de liaison, CHU de Nantes.

ANNEXE VI

Lettre de mission du 20 juin 2018



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

LE MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 20 JUIN 2018

À

Monsieur le Vice-président
du Conseil d'État

Madame la chef du service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Évolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés

Les jeux d'argent et de hasard constituent un commerce prohibé et font l'objet d'un encadrement strict au regard des enjeux d'ordre public, de sécurité publique et de protection de la santé et des mineurs. La loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne prévoit à ce titre que la politique de l'État a pour objectif de limiter et d'encadrer l'offre et la consommation des jeux et d'en contrôler l'exploitation afin de prévenir le jeu excessif ou pathologique et protéger les mineurs, d'assurer l'intégrité, la fiabilité et la transparence des opérations de jeu, de prévenir les activités frauduleuses ou criminelles ainsi que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et de veiller au développement équilibré et équitable des différents types de jeu afin d'éviter toute déstabilisation économique des filières concernées.

Dans le cadre fixé par la loi, la régulation au sens large des jeux d'argent et de hasard regroupe le pilotage de la politique du secteur, sa réglementation, l'autorisation de l'offre de jeu (qui relève de niveaux de formalisme et juridiques différents, de la loi à la décision, notamment selon le type d'opérateurs) et la définition de ses limites et de ses caractéristiques, la définition des obligations qui s'imposent aux opérateurs au titre des quatre objectifs fixés par la loi, le contrôle du respect de la réglementation, des autorisations et obligations des opérateurs, la police des opérateurs et de leurs détaillants et la sanction des manquements au respect de la réglementation.

Elle est aujourd'hui principalement exercée par le ministre chargé du budget en ce qui concerne les droits exclusifs de La Française des jeux, par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé du budget en ce qui concerne les droits exclusifs du PMU, par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) en ce qui concerne les opérateurs de jeu en ligne pour l'offre ouverte à la concurrence, et par le ministre de l'intérieur en ce qui concerne les casinos. Ce cadre résulte pour l'essentiel des dispositions de la loi du 12 mai 2010. De nombreux acteurs participent également à la régulation des jeux (Service central des courses et jeux, Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs, Commission consultative des jeux de cercle et de casinos, Observatoire des jeux, Tracfin, Autorité de la concurrence, service des affaires multilatérales et du développement de la direction générale du Trésor...) selon leurs missions.

À l'occasion de l'éventuelle ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés, nous souhaitons que l'Inspection générale des finances et le Conseil d'État conduisent une mission visant à examiner largement les questions de la réglementation, de la régulation et du contrôle de l'ensemble du secteur des jeux d'argent et de hasard et de leur organisation. Le cadre de régulation pourrait en effet être revisité dans un objectif de plus grande lisibilité, de plus grande efficacité, de plus grande efficience et de renforcement de l'effectivité du contrôle étroit de l'État sur les opérateurs exploitant les droits exclusifs. En effet, votre réflexion devra permettre de sécuriser la mise en œuvre effective et la crédibilité du contrôle étroit de l'État qui doit accompagner, au regard de la jurisprudence européenne, l'octroi de droits exclusifs à des opérateurs privés sans mise en concurrence. Vous veillerez à ce que les modalités définies permettent la mise en œuvre des objectifs fixés par la loi du 12 mai 2010.

En conséquence, la mission proposera une réorganisation des missions et des acteurs à même de mettre en œuvre l'ensemble des objectifs poursuivis dans les meilleurs délais et avec la plus grande efficacité. Vos travaux identifieront les dispositions qui doivent relever de la réglementation ou de la responsabilité des ministères et les éléments de mise en œuvre et de contrôle de la réglementation qui pourraient être confiés à une autorité administrative, dont vous définirez les prérogatives.

Vous définirez ainsi la manière dont une telle autorité pourrait interagir et articuler son travail avec les autres acteurs et évaluerez le degré d'indépendance qui pourrait lui être accordé. Vous détaillerez la structure et le fonctionnement souhaitables pour cette autorité. En particulier, votre réflexion devra porter sur l'articulation, au sein d'une même autorité de régulation, entre la régulation d'activités en monopole et d'activités ouvertes à la concurrence.

Vous répartirez précisément les différentes opérations de contrôle entre cette autorité et les services spécialisés existants (notamment le Service central des courses et jeux et Tracfin). En particulier, vous préciserez les conditions du recours à l'audit externe des opérateurs, de leurs systèmes d'information et de leurs opérations et vous étudierez les différentes modalités de contrôle possible, en particulier en analysant les choix effectués par l'ARJEL pour les opérateurs de jeu en ligne, en particulier au regard des pratiques de nos partenaires et de leur coût.

Vous définirez les modalités selon lesquelles les points de vente des réseaux physiques pourront être contrôlés par le Service central des courses et jeux. Votre réflexion intégrera les modalités de la mise en œuvre de sanctions en cas de non-respect des cadres fixés. Par ailleurs, le rôle de l'Observatoire des jeux et de la Commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs, ainsi que de la Commission consultative des jeux de cercles et de casinos, qui reflètent le caractère interministériel et interdisciplinaire de la régulation des jeux d'argent et de hasard, devra également être redéfini en tant que de besoin.

Pour ce faire, vous proposerez plusieurs scénarios selon les rôles dévolus aux ministères et à leurs services, le rôle et le fonctionnement d'une autorité administrative en particulier pour ce qui est des modalités de définition et d'évolution de l'offre de jeu autorisée. Vous veillerez à tenir compte des différents statuts des opérateurs, qu'ils soient privés ou publics, qu'ils exercent leur activité dans un régime de concurrence, dans un régime de délégation de service public ou sous droits exclusifs et en prenant en compte les hypothèses de privatisation.

Vous veillerez à appuyer vos propositions sur les enseignements qu'il est possible de tirer des meilleures pratiques de régulation et de contrôle, à l'étranger dans les secteur des jeux d'argent et de hasard, mais également en France pour des secteurs qui peuvent présenter des problématiques ou des enjeux analogues (contrôle des activités financières par exemple).

Vous indiquerez les évolutions législatives et règlementaires qui découleraient de vos propositions ou seraient utiles à un exercice efficace de la régulation du secteur, notamment en matière de lutte contre le jeu excessif ou pathologique, de protection des mineurs ou de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Enfin, vous proposerez une évaluation des moyens financiers et humains dont cette nouvelle organisation de la régulation devrait être dotée, à la lumière des exemples existants à l'étranger notamment. L'impact sur les services ministériels, notamment le Service central des courses et jeux, fera également l'objet d'une évaluation.

Vos travaux seront conduits en étroite collaboration avec la direction du budget. Vous pourrez également bénéficier du concours de personnalités qualifiées et des autres services ministériels compétents, notamment Tracfin en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent.

Vous nous tiendrez informés de l'avancement de vos travaux et nous remettrez l'ensemble de vos conclusions au cours du mois de septembre 2018.

Bruno LE MAIRE

Gérald DARMANIN

ANNEXE VII

Lettre de mission complémentaire du 6 septembre 2018



MINISTERE DE L'INTERIEUR

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

LES DIRECTEURS DE CABINET

Paris, le 6 - SEP. 2018

à

Monsieur le Vice-président du Conseil d'État

Madame la Chef du service
de l'Inspection générale des finances

Dans le cadre de la mission sur l'évolution de la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en lien avec le projet d'ouverture du capital de La Française des jeux à des investisseurs privés, qui vous a été confiée par lettre du 20 juin 2018, nous vous demandons de traiter en priorité pour le début du mois de septembre 2018 le sujet de la redéfinition des missions et des acteurs de la régulation des jeux d'argent et de hasard s'agissant du jeu en ligne et des activités sous droits exclusifs de La Française des jeux et du PMU en tant que de besoin. La mise en place d'une unique autorité de régulation sera étudiée ; cette nouvelle organisation vise à assurer une régulation efficace de ces activités, notamment en assurant un contrôle étroit de l'État qui, selon la jurisprudence européenne, doit accompagner l'octroi de droits exclusifs à un opérateur privé sans mise en concurrence. A cette fin :

- vous présenterez en premier lieu les modalités de définition, d'évolution et d'autorisation de l'offre de jeu exploitée par les opérateurs sous droits exclusifs et, le cas échéant, en concurrence, en différenciant ce qui doit relever de la loi, du pouvoir réglementaire du Gouvernement et ce qui peut relever des prérogatives confiées à une autorité de régulation spécialisée (avis, recommandation, décision individuelle, sanction, pouvoir réglementaire) ;

- vous préciserez s'il est nécessaire de faire évoluer les obligations actuelles qui sont fixées aux opérateurs en matière d'intégrité, de fiabilité et de transparence des opérations de jeu, de lutte contre le jeu excessif ou pathologique ainsi que contre le jeu des mineurs, de lutte contre la fraude, le blanchiment et le financement du terrorisme ; vous tiendrez compte dans vos propositions de la distribution des produits dans des réseaux de points de vente physique et leurs évolutions possibles ;

- vous expertiserez les différents modèles de régulation et de contrôle envisageables, permettant à la puissance publique de s'assurer du respect par les opérateurs des obligations les concernant, afin de rendre effectif le contrôle étroit de l'Etat sur l'ensemble des éléments (intégrité et sécurité des opérations, conformité de l'offre, lutte contre l'addiction et le jeu des mineurs, lutte contre le blanchiment) ; vous définirez les voies et moyens de ce contrôle, , les moyens du contrôle sur pièces et sur place, notamment les modalités de l'accès de l'autorité aux systèmes d'information des opérateurs, sur les transmissions d'informations et éléments de reporting attendus et les voies et moyens de procéder à tout audit ainsi que toute procédure ou organisation requise pour la surveillance des opérateurs ; vous vous appuierez sur un benchmark des pratiques des régulateurs

français (notamment ACPR, Autorité de la concurrence, ARCEP, CRE) et étrangers, dans une perspective d'optimisation de l'efficience et de l'efficacité du contrôle ;

- vous étudierez les conditions, voies et moyens, de la réglementation et du contrôle des points de vente physique des opérateurs, notamment au regard des objectifs d'intégrité, de sécurité, de lutte contre l'addiction et le jeu des mineurs, ainsi que la lutte contre la fraude et le blanchiment ;

- vous préciserez les voies et moyens permettant la sanction du non-respect des obligations des opérateurs, qu'elles relèvent de la législation, de la réglementation ou de leur cahier des charges ;

- sur l'ensemble des axes de cette régulation et de ce contrôle, vous préciserez des scénarios de répartition des responsabilités et d'articulation avec les autorités ou services spécialisés existants, voire d'évolution de leurs prérogatives. Sur ce dernier point, vous vous assurerez que soit prise en compte la problématique particulière des paris hippiques, qui forment une composante essentielle d'une filière intégrée avec les sociétés de courses ;

- vous préciserez la cible de fonctionnement de cette nouvelle autorité : structure, fonctionnement, instances, moyens financiers et humains, interaction et articulation de son travail avec les autres services concernés, modes d'intervention ;

- en particulier, vous veillerez à documenter les conditions de la régulation d'activités en monopole et d'activités ouvertes à la concurrence au sein d'une même autorité ;

- vous préciserez des scénarios concernant le devenir de l'ARJEL, de la COJEX et de l'Observatoire des jeux ;

- vous présenterez les évolutions législatives et règlementaires nécessaires à la mise en œuvre de vos propositions, en particulier celles qui devraient trouver leur place dans l'ordonnance prévue par l'article de la loi Pacte concernant la privatisation de FDJ, ainsi que les dispositions à faire figurer dans le cahier des charges des opérateurs en monopole.

Une étape ultérieure de la mission portera sur une réflexion élargie à l'ensemble de la politique des jeux. Elle fera l'objet d'éléments de cadrage propres.

P/o Stéphane FRATACCI

Emmanuel MOULIN

Sophie DELAPORTE

Jérôme FOURNEL